

**ANTÓNIO CORREIA**

**CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU  
- EVOLUÇÃO, REFORMA E FUTURO -**

**Orientadora: Professora Doutora Fernanda Neutel**

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias**

**Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração**

**Lisboa**

**2017**

**ANTÓNIO CORREIA**

**CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU**  
**- EVOLUÇÃO, REFORMA E FUTURO -**

Dissertação defendida em provas públicas para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política: Cidadania e Governação, no Curso de Mestrado em Ciência Política: Cidadania e Governação, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 14 de Fevereiro de 2016 com o Despacho Reitoral nº 250/2016 com a seguinte composição de Júri:

**Presidente** - Professor Doutor Fernando Rui de Sousa Campos (ULHT)

**Arguente** - Professor Doutor António de Almeida Tomé (ULHT)

**Orientadora** - Professora Doutora Fernanda Neutel (ULHT)

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias**

**Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração**

**Lisboa**

**2017**

## **EPÍGRAFE**

*Things will not be the same here after*

(Nirupam Sen<sup>1</sup>,)

---

<sup>1</sup> Embaixador da Índia, na Assembleia Geral da ONU – A)61/pv.109

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais já falecidos, pelo grande exemplo que lhes devo de amor à família e ao trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares, amigos mais próximos, de entre os quais, não posso deixar de destacar o senhor Dr. Abel Epalanca Chivukuvuku, Pe.Alfredo Soares, Pe.Telmo Ferraz, Irmã Hidelgard Wessbrodt e Irmã Abelina Catumbo-, colegas de estudo e todos quantos me incentivaram a prosseguir da melhor forma como estudante e ser humano.

À Casa do Gaiato de Benguela, Malange (Angola), Porto, Lisboa, Setúbal (Portugal) e a todas as demais Instituições que apoiaram a minha Educação e Formação.

À professora Doutora Maria de Sousa Galito a quem devo, a orientação inicial do presente trabalho.

À professora Doutora Fernanda Neutel, a quem devo – o que não posso deixar de realçar – o subsequente e empenhado acompanhamento nesse mesmo trabalho. A orientação da professora Doutora Fernanda Neutel é algo que estarei sempre agradecido.

Ao professor Manuel Alexandre Alvim, pelo apoio que me deu no aprofundamento de alguns pontos e pesquisa de bibliografia, facultando inclusivamente-me inclusivamente a consulta de diversos trabalhos, alguns dos quais inéditos.

Obrigado por tudo!

## RESUMO

A presente tese investiga a estrutura e o funcionamento do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), desde a sua criação, em 1946, até aos dias de hoje, propondo-se um balanço sobre as primeiras sete décadas da sua existência.

O objectivo é indagar se o referido Conselho, tal como foi concebido, está em condições de continuar a desempenhar o seu papel em prol da paz e da segurança internacionais, ou se é um órgão que precisa de ser reestruturado.

Admitindo a hipótese da necessidade de reforma, apresentam-se algumas propostas de reestruturação do CS-ONU em prol de uma maior eficácia na forma como cumpre os seus objectivos e exerce as suas funções.

Dissertar sobre o CS-ONU em geral, e em particular, sobre a necessidade de proceder à reforma da sua estrutura e modelo de funcionamento, parte do princípio da utilidade da sua existência e, em consequência, fundamenta-se nesse pressuposto básico.

**Palavras-chave:** CS-ONU, Paz, Legitimidade, Representatividade, Democraticidade, Segurança, Reforma, Futuro.

## **ABSTRACT**

The thesis studies the structure and the functionality of the United Nations Security Council (UNSC), since its creation in 1945 up until today. More than six decades of its existence are analyzed. The thesis asks if the Security Council is still able to assume its role in favour of peace and international security or if it needs to be restructured.

Admitting the possibility and need of reform, some proposals are introduced in the name of efficiency of UNSC's objectives and functions.

The argument structuring this dissertation, the need to reform the UN structure and its functionality, mirrors the basic assumption that the UN guiding principles are useful and very important. That's why they need to be changed.

**Keywords:** SC-UN, Legitimacy, Representativeness, Democracy, Security, Reform, Future.

## **LISTA DE SIGLAS**

**AG** - Assembleia Geral

**CS** - Conselho de Segurança

**CS-ONU** - Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**G4** - Grupo dos Quatro

**GF** - Grupo Africano

**GUC** - Grupo Unidos pelo Consenso

**IBAS**- Índia-Brasil-África do Sul

**IFOR** - Implementation Force/ Força de Intervenção

**NATO** - Organização do Tratado do Atlântico Norte

**OMS** - Organização Mundial da Saúde

**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

**ONU** - Organizações das Nações Unidas

**P5** - Os cinco membros permanentes do CS-ONU

**SG** - Secretário-Geral

**URSS** - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## ÍNDICE GERAL

EPÍGRAFE.....	2
DEDICATÓRIA .....	3
AGRADECIMENTOS .....	4
RESUMO .....	5
ABSTRACT .....	6
LISTA DE SIGLAS .....	7
INTRODUÇÃO .....	9
Capítulo I – ANTECEDENTES.....	11
I.1     Resenha Histórico .....	11
I.2     A Evolução do Conselho de Segurança .....	26
I.3     Membros Permanentes.....	39
I.3.1 Países Fundadores e Direito de Veto .....	39
I.4     Membros Não Permanentes .....	45
Capítulo II – REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU .....	47
II.1.Problemática Geral .....	47
II.2 Países candidato ao Conselho de Segurança .....	62
II.3     Mundo Unipolar, a tender para Multipolar – A ascensão dos Países Emergentes .....	76
II.4     Novos desafios do Conselho de Segurança.....	82
Capítulo III – ANÁLISE PROSPECTIVA .....	88
III.1    Potenciais Cenários no futuro Xadrez Internacional .....	88
III.2    Propostas de Reforma do Conselho de Segurança .....	93
CONCLUSÃO .....	100
BIBLIOGRAFIA.....	104
APÊNDICE .....	106

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa a estrutura e o funcionamento do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (o qual também iremos designar no presente estudo pela sigla CS-ONU ou apenas CS). O mesmo será analisado desde a sua criação em 1945 até aos dias de hoje bem como as alterações ocorridas no contexto internacional desde a II Guerra Mundial, as quais justificam a reflexão.

Testa-se a hipótese de o CS-ONU continuar a assumir um papel relevante no contexto de instabilidade internacional actual (séc. XXI) desde que, para se manter operacional, venha a ser reformado, pelo que são abordados os aspectos estruturais fundamentais do CS-ONU e identificados os principais prós e contras da sua estrutura, desde a sua fundação até aos dias hoje.

Algumas questões são levantadas que possam responder às hipóteses de partida formuladas referentes a este Trabalho de investigação.

Primeira: que critérios deverão nortear a revisão da composição do CS-ONU, de modo a dotar esse importante órgão da ONU de maior legitimidade representativa no concerto das Nações e de maior eficiência no que diz respeito às intervenções que é chamado a tomar?

Segunda: deverá o número de membros permanentes do CS-ONU manter-se nos actualmente cinco ou dar-se entrada a Estados como o Egipto, África do Sul ou a Nigéria, calando assim inclusivamente o clamor de exigência de mais profunda representatividade por parte dos Estados Africanos, o qual se faz sentir da Argélia à Etiópia, passando por Angola, Senegal, Tanzânia e outros países, ou ainda também países emergentes da América do sul como o Brasil.

Terceira: no que diz respeito à tomada das mais importantes e cruciais decisões, deverá o direito de veto ser alargado a alguns dos países que, nas últimas décadas, mais peso têm adquirido entre as Nações, quer pelo seu desenvolvimento económico e social (caso da África do Sul), quer pelo seu crescimento demográfico (casos da Índia e, com particular relevância, no que diz respeito a representatividade da América do Sul, do Brasil) e pela sua posição geográfica e relevância geoestratégica (caso dos países situados em torno do Golfo Pérsico)?

Quarta: no quadro de uma reforma do CS-ONU, faz-se uma reflexão sobre os critérios de selecção de Estados membros não permanentes do dito Conselho.

No que concerne à metodologia, analisou-se bibliografia diversificada e especializada, incluindo manuais de referência e artigos de investigação da máxima actualidade que complementam e ajudam a compreender a documentação oficial da Organização das Nações Unidas (igualmente consultada). Houve ainda que proceder a entrevistas a personalidades de relevo as quais, devido ao pouco tempo disponível, não puderam entregar os respetivos relatórios.

Desses elementos faz-se menção na bibliografia apresentada no final.

O trabalho desdobra-se por três capítulos.

No primeiro, referem-se os principais antecedentes da problemática do CS, procurando-se fazer um juízo crítico das mais de seis décadas de existência que o Conselho já leva, sublinhando-se o que de mais importante há a registar a respeito das duas principais categorias dos seus membros: membros permanentes e membros não permanentes.

No segundo capítulo, discute-se a forma como poderá processar-se uma reforma do CS. Analisam-se as hipóteses de alargamento do número de Estados com o estatuto de membros permanentes, (uma vez que o equilíbrio bipolar da Guerra Fria não se encontra ainda substituído de forma consistente por um outro tipo de equilíbrio).

No terceiro capítulo, alude-se a potenciais cenários do jogo político internacional num futuro próximo. Apresenta-se, a propósito, um leque de propostas de reformas visando o CS, as quais se nos afiguram dotadas de um mínimo de razoabilidade.

O trabalho termina com o que de fundamental o autor pôde concluir do estudo a que procedeu e em que se procura dar respostas o mais objetivas possível face à nova conjuntura, tendo como referência as respostas às citadas hipóteses inicialmente formuladas.

## Capítulo I – ANTECEDENTES

### I.1 Resenha Histórico

A evocação, ainda que em traços sucintos, do que foi o passado das relações entre os Estados auxilia na interpretação de alguns textos actuais, atendendo a que grandes ideias de inspiração humanista estão presentes na Carta da Constituição das Nações Unidas (Moreira, 2012: 22).

Com efeito, a ideia da criação de uma organização internacional que possa velar pela paz e segurança das Nações possui raízes que mergulham longe na história. Na tradição greco-romana, já se havia manifestado preocupação com o estabelecimento de algumas regras passíveis de contribuir para uma convivência pacífica entre os povos; as quais se confrontavam em especial em duas ópticas – a do Poder e a do Direito – explanadas por pensadores como Sócrates, Platão ou Cícero (Ribeiro, 2004: 23).

Ao longo da *Idade Media* (séculos V a XV), o conceito de Relações Internacionais não conseguiu impor-se, uma vez que outras clivagens se fizeram sentir, nomeadamente entre os povos cristãos e os que estes consideravam infiéis.

A visão do mundo só começa a mudar a partir da segunda década do séc. XV, nos alvares da *Idade Moderna*. Quando os Portugueses, em breve seguidos pelos Espanhóis, fugindo às limitações que lhes vinham sendo impostas pela expansão dos Árabes (ao longo inclusivamente do Mar Mediterrâneo) se lançam, a partir da Península Ibérica, em busca de territórios que pudessem ocupar e desenvolver (como foi o caso das ilhas Atlânticas) e de povos com quem pudessem comerciar. (Moreira, 2012: 22) Tal facto viria a acontecer em África, onde, após algumas conquistas estratégicas no norte do continente, os Portugueses passaram a dedicar-se ao reconhecimento gradual da Costa Ocidental, com cujos povos iam estabelecendo relações de troca (Torres, 1966:72-73; Alvim, 2000: 50).

Essa abertura dos povos da Península Ibérica a outros povos e civilizações - campo em que os Portugueses teriam um papel de maior destaque a muitos níveis ( na construção naval à orientação pelos astros, do reconhecimento de ventos, correntes e monções ao uso de artilharia embarcada) seria do maior alcance. Com efeito, ainda antes de findar o século XV, os Portugueses chegariam ao extremo do Continente Africano e, depois de, porventura acidentalmente, terem descoberto o subcontinente Sul -Americano, aportando ao Brasil e à Índia, enquanto os Espanhóis, que vinham rivalizando com os Portugueses, embora

convencidos de que tinham chegado à procurada Índia, alcançavam a América Central – o que tudo contribuiu de forma decisiva para um redefinir de posições do pensamento científico e religioso que até então eram consideradas correctas e definitivas.

Assim, os geógrafos e outros homens de ciência corrigiram muitas das suas concepções; teólogos como Martinho Lutero começaram a reivindicar o direito a pensar por suas próprias cabeças, deixando de se submeter ao pensamento teológico definido pelo Papa, e dando assim lugar a diversas formas de protestantismo, como o Luteranismo e o Calvinismo; príncipes cristãos da Alemanha consideram-se no direito de, proclamando-se independentes de Roma, se tornarem senhores exclusivos dos seus territórios, inclusivamente em matéria de religião, a qual, dentro das fronteiras desses mesmos territórios, passou a ser administrada livremente por eles – principados de religião protestante (Torres, 1966: 245- sgs; Alvim, 2000: 50).

Os conflitos de interesses e as tensões acumuladas por esse confronto de ideias levaram a desencadear na Europa uma longa confrontação entre Estados cristãos de orientação católica e Estados cristãos não obedientes ao Papa, a qual se estenderia pelo espaço de três décadas, pelo que ficaria conhecida, precisamente, por Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) - extensão temporal que terá contribuído, em nosso entender, para o despertar, em alguns espíritos mais atentos e críticos, de preocupações com o fenómeno da guerra e das suas consequências para o viver das pessoas e dos povos, quando ainda se estava longe, nessa primeira metade do século XVII, de um conceito de comunidade internacional ou interestadual, de tão grande relevante nos dias de hoje<sup>2</sup>.

O tratado que, em 24 de Outubro de 1648, veio pôr termo a essa guerra, conhecido por Tratado de Westphalia, viria, porém, a assumir particular importância na história das Relações Internacionais, não só porque - fundando e consagrando o Estado Nacional como instituição basilar do panorama político mundial, conforme de então para cá, tem vindo comumente a ser aceite - determinou o respeito pelas fronteiras dos Estados que, ao longo dos eventos da guerra religiosa, se tinham formado (caso dos pequenos Estados Alemães), como também pelo facto de ter vindo a reconhecer a liberdade religiosa, quer por parte dos poderes instituídos a nível de Estado, quer por parte dos indivíduos.

---

<sup>2</sup> Foi esse, inclusivamente, o caso de Descartes, o grande pensador francês, o qual, tendo tomado parte nessa Guerra, teve ocasião de meditar sobre muitas das questões postas pelo relacionamento entre os povos. (Alvim, 2000: 75).

Seguidamente, de 1648 a 1815, ou seja, desde o termo da Guerra dos Trinta Anos até ao Congresso de Viena, a Europa vai viver um período particularmente agitado no que diz respeito à sua história política, período esse caracterizado fundamentalmente pelo acentuação, e posteriormente pela intensificação, do grau de concentração, do poder político do Estado.

Acontecia, com efeito que, por se sentirem poderosos com a riqueza que lhes advinha dos Impérios onde reinavam, os monarcas tendiam a concentrar cada vez mais o poder político nas suas mãos, fundamentando meramente as suas decisões na sua consciência de monarcas cristãos e deixando muitas vezes de reunir com regularidade as cortes, limitando-se a ouvir os seus mais íntimos, quando tinham de tomar decisões mais graves, com o que a óptica do poder se reforçava ainda mais, em detrimento da óptica do Direito.

Relativamente ao conflito entre o Poder e o Direito, refira-se que a par da concentração de Poderes atrás referida, não deixava de se fazer notar, por outro lado, sinais cada vez mais perceptíveis de animosidade por parte dos súbditos, não só no seio do Clero e da Nobreza, classes que entendiam não poder nem dever vergar-se a muitas das limitações decorrentes da excessiva concentração do Poder Real, como também no seio da própria burguesia, classe que vinha contando com elementos muito válidos nos mais variados sectores (no campo da filosofia, do estudo das leis, da medicina, da literatura e da arte).

Em 1789 cai em França o poder absoluto. Ficava para trás um período em que o Poder, numa tentativa de apaziguamento com os súbditos (Despotismo Iluminado)<sup>3</sup>, procurou a todo o custo conseguir algum equilíbrio com o Direito. Era o fim do Antigo Regime, cuja arrogância e injustiça tinha estado, ao longo de décadas, sob feroz ataque de homens de grande envergadura filosófica, jurídica e cultural, como Montesquieu, Rousseau e Voltaire. Dava-se assim origem a uma das maiores revoluções políticas e sociais de todos

---

<sup>3</sup> A doutrina do Despotismo Iluminado, que chegou a ser sustentada durante algum tempo por figuras cultas da própria Burguesia, defendia que os monarcas tinham todo o direito de exercer um poder autoritário sobre os seus súbditos desde que as leis que impendiam sobre estes fossem ditadas pela Razão. Para tanto, os monarcas deviam fazer-se rodear de ministros conhecedores dos problemas, o que garantiria que as medidas por eles tomadas, porque ditadas pela Razão, eram justas e equilibradas. O Despotismo Iluminado foi muito defendido pelo poder real em países como a França, a Áustria e Portugal. Com essa doutrina, os soberanos procuravam convencer ainda os súbditos de que as suas leis deviam ser escrupulosamente respeitadas, até porque ditadas pela Razão e, por outro lado, fomentar um clima de maior aceitação para as respectivas sanções, as quais continuavam a ser severas. (Alvim, 2000: 95; Neves, 1968: 121).

os tempos, a qual iria, nas décadas seguintes, inspirar movimentos revolucionários em muitos outros países, em especial na Europa, na América do Sul e na América Central, pelo que tem sido considerada pelos historiadores como o acontecimento charneira que põe termo à Idade Moderna (séculos XV a XVIII) e faz iniciar a Idade Contemporânea, acabando com a tradicional distinção de classes sociais.

A Revolução Francesa veio a ter a maior importância na implantação do conceito de Relações Internacionais, na medida em que contribuiu para o fortalecimento da consciência nacional dos diferentes povos, inclusivamente dos da Alemanha e da Itália, países esses, que se encontravam então artificialmente divididos em pequenos Estados que muitas vezes se confrontavam em rivalidades e conflitos que acabavam por comprometer o seu progresso económico e cultural. Tanto sob o ponto de vista individual como coletivo, a Revolução Francesa veio a ter relevantes consequências não só para a França como para todo o mundo, substituindo, inclusivamente, o conceito de súbdito pelo de cidadão, defendendo que todos os elementos da população devem, relativamente aos direitos e obrigações fundamentais<sup>4</sup>, ser havidos como cidadãos, isto é, como elementos iguais perante a lei.

Em 1814-1815, perante o incessante avançar das reivindicações democráticas dos povos, alguns velhos Estados Europeus, cujas estruturas de comando se sentiam ameaçadas pelo evoluir dos acontecimentos, tentam uma manobra firme de retorno ao passado. Foi o caso, na sequência da queda de Napoleão, do famoso Congresso de Viena - reunido na capital da Áustria -, no qual estiveram presentes os representantes cimeiros da Áustria, da Prússia e da Rússia.

Esse Congresso visava, no fundo, repor as fronteiras que o Corso em guerra contra os Estados absolutistas da Europa, tinha derrubado, e simultaneamente consolidar, numa óptica de poder absoluto as monarquias cuja segurança tinha sido muito afectada pela actuação do imperador Francês.

A iniciativa de promover o Congresso partiu dos países que mais tinham contribuído para a derrota de Napoleão, ou seja, a Inglaterra, a Áustria, a Rússia e Prússia.

---

<sup>4</sup> Tenha-se presente que a muito célebre Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi logo proclamada no dia 26 do mês de Agosto do ano em que se iniciou a Revolução. Aí se dizia que “A Assembleia Nacional reconhece e declara (...) que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, pelo que “As distinções sociais não podem ser fundamentadas senão na utilidade comum”. (Soromenho Marques, 1991: 101 – 102).

Ao Congresso também acabaram por se fazer representar diversos outros Estados da Europa.

Foi nesse mesmo Congresso, o qual decorreu em grande parte num ambiente marcadamente festivo, que viria a ser assinado o tratado da Santa Aliança, ou seja, um tratado em que os signatários, “em conformidade com as Sagradas Escrituras”, se comprometiam a permanecer unidos pelos laços de uma “fraternidade verdadeira e indissolúvel” e a “prestar-se, em qualquer ocasião ou lugar, assistência, ajuda e socorro” (Torres, 1966: 128 - sgs; Alvim, 2000: 115). Para além disso, foram tomadas algumas resoluções de carácter marcadamente pragmático, das quais se destacam os seguintes:

a) Quanto aos Estados que derrotaram Napoleão:

- A Rússia recebia diversos territórios, incluindo uma grande parte da Polónia;
- A Inglaterra recebia igualmente diversas possessões como o Cabo da Boa Esperança, a Ilha de Ceilão, algumas das Antilhas Francesas etc.;
- A Prússia recebia uma parte da Polónia e outras regiões;
- A Áustria recebia algumas regiões do Norte da Itália;

b) Quanto a outros Estados:

- A Bélgica unia-se à Holanda, com ela formando o que passou a denominar-se o Reino dos Países Baixos;
- A Alemanha foi dividida em diversos Estados, agrupados numa nova Confederação (Confederação Germânica);
- A Itália voltou a contar com o Reino da Sardenha, o Reino das Duas Sicílias e os Estados Pontifícios;
- A Espanha voltava a dinastia dos Bourbons;
- Portugal continuava a ser dirigido pela dinastia de Bragança<sup>5</sup>;

Semelhante tentativa de retorno ao passado, dizendo-se embora inspirada no propósito de proteger a religião, a paz e a justiça, não conduziria, porém, a efeitos práticos. Na verdade, os países onde algumas décadas atrás se havia iniciado a Revolução Industrial, a Inglaterra, as suas colónias da América do Norte, a França e a Alemanha, viam-se cada

---

<sup>5</sup> Cfr. Ferreira Torres (1965) *Historia Universal*, vol.III, Porto, Editora Asa, pp.118 a 120.



vez mais envolvidos em conflitos de interesses ao procurarem garantir a aquisição de matérias-primas, a consolidação do comércio e a conquista de novos mercados.

A crescente oposição entre os detentores de capital e os trabalhadores desencadeava graves perturbações em muitos pontos da Europa e da América.

No ano de 1848, em França, chegam ao fim quaisquer pretensões de tipo imperialista e é implantada a República. Marx e Engels, a partir de Londres, lançam um vigoroso escrito, o “*Manifesto Comunista*”, sobre o conflito de classes, o qual, intensificando o confronto ideológico que grassava por todo o lado, viria a constituir como que uma verdadeira bandeira revolucionária. São esses mesmos Estados, mais industrializados, que, em 1884-85, procuram a todo o transe, na Conferência de Berlim, garantir a defesa dos grandes interesses económicos e comerciais. Acentuava-se um clima de tensão que acabaria por defraudar as expectativas quanto ao futuro da paz e da segurança no mundo.

Esse período de incertezas e hesitações iria estender-se até 1914. Trinta anos passados sobre o início da conferência de Berlim, a Europa via-se mergulhada no mais terrível conflito bélico da sua história, o qual, em breve, se alargaria a outros continentes, semeando a destruição e o caos por todo o mundo.

O ano de 1914 acabará, com efeito, por constituir um marco fundamental, não só na história geral da humanidade, como também, mais especificamente, na história da comunidade internacional dos Estados e na das relações entre esses e o Direito Internacional Público que se foi constituindo. Até 1914, as relações entre os Estados processavam-se fundamentalmente, como é fácil reconhecer em resultado de jogo de interesses opostos de uns e outros. A partir, porém, do conflito de 1914 - 1918, o sistema internacional tenta fazer face às mudanças entretanto registadas, reavaliando, nomeadamente o conceito de guerra e a natureza das relações entre os Estados (Torres, 1966: 201-202; Soares, 1975: 90; Alvim, 2000: 120).

Os Estados Unidos da América (EUA) - os quais haviam entrado no conflito já numa fase adiantada do mesmo (1917) - tentarão, a partir de uma óptica de defesa dos seus interesses próprios, salvaguardar a sua posição num mundo em mudança, tanto mais que, na extensa Rússia, se registavam entretanto acontecimentos revolucionários de notória envergadura, os quais viriam a culminar, pouco tempo volvido, no triunfo da Revolução Bolchevista. Para tanto, intervieram com avultado número de soldados, assim como de meios técnicos que ao tempo poderiam considerar-se bastante evoluídos, com vista

inclusivamente a fazer face à inovação e sofisticação técnicas em que os Alemães se manifestavam empenhados e, ainda, financiamentos consideráveis.

A Alemanha foi considerada a grande responsável pelo deflagrar do primeiro conflito à escala mundial. Por isso mesmo, no tratado de paz assinado em Versalhes em 1919, foram-lhe impostas, pelos vencedores (os Aliados), pesadas indemnizações de guerra e severas restrições relativamente a armamento e pessoal militar (Alvim, 2000: 125; Soares, 1975).

Subsistia, porém, um problema fundamental na óptica dos vencedores, tornava-se necessário e imperioso, criar uma estrutura à escala mundial que obstasse, tanto quanto possível, ao uso da força das armas no cenário internacional, convidando os Estados a tratar de forma pacífica os seus eventuais conflitos de direitos e interesses. A resposta a esse objectivo fundamental veio a ser dada, logo a seguir ao fecho da I Grande Guerra, pelos vencedores da mesma ( EUA, Inglaterra, França e Rússia ), mediante a criação de uma Liga ou Sociedade das Nações. Estava-se em crer que essa seria a melhor forma de evitar que se voltasse a viver todo o inferno por que se tinha passado (Torres, 1966: 202; Alvim, 2000: 125).

O ano de 1914 viria, assim, a constituir um marco fundamental, não só na história geral da humanidade, como mais especificamente, na história da organização da Comunidade Internacional (Torres, 1966: 202 e sgs; Alvim, 2000: 126).

Natural foi, assim, que os Estados com maiores responsabilidades históricas ou civilizacionais - como era o caso da Inglaterra, da França, dos EUA ou da Rússia - se tivessem preocupado com o grande problema da reorganização da comunidade internacional, uma vez que a questão de fundo que se punha era nada menos do que esta: ou a comunidade internacional dos Estados se reorganizava de forma minimamente segura e eficiente ou o futuro dos povos e dos Estados ficaria seriamente comprometido.

Tal explica que, logo na segunda década do século XX, os EUA (cuja intervenção, como é consabido, viria a ser decisiva para se pôr termo à I Grande Guerra) tivessem começado a empenhar-se - visando inclusivamente a defesa dos seus interesses económicos, financeiros e da afirmação no mundo - na criação da Liga ou Sociedades das Nações (SDN), vocacionada para viabilizar o tratamento pacífico das grandes questões internacionais, ficando o recurso às armas relegado para situações excepcionais.

Nascida com o tratado de Versalhes, a que se encontra estreitamente vinculada, a SDN tinha por propósito fundamental defender a paz no mundo, a partir inclusivamente de uma Europa de direito. A sua criação foi norteadada pelo famoso documento Wilson, no

qual, em 14 pontos, o presidente Wilson dos Estados Unidos da América propunha aos seus contemporâneos o estabelecimento de um novo sistema de Organização Internacional capaz de garantir harmonia e a concórdia entre as nações.

Visando esse objectivo os povos deveriam obedecer a determinadas orientações consideradas como absolutamente essenciais à manutenção de uma paz duradoura – orientações essas que incluíam nomeadamente as seguintes: condenação da diplomacia secreta; liberdades dos mares, dos estreitos e da economia mundial; limitação dos armamentos; redefinição de fronteiras (nomeadamente da Itália), saída das forças estrangeiras da ocupação (nomeadamente da Rússia, da Roménia, da Servia e do Monte Negro); reocupação pela França, da região de Alsácia-Lorena; restauração da Bélgica, independência da Turquia; criação de uma Polónia independente; autonomia das populações Árabes e da Arménia no império Otomano; contenção das reivindicações coloniais e, finalmente, fundação de uma Sociedade das Nações, a qual se tornaria conhecida pela sigla SDN.

A Sociedade das Nações tinha por órgãos uma Assembleia Geral, o Conselho das Nações e um Secretariado-Geral. Não obstante o facto de ter funcionado apenas por um curto período situado entre as duas Grandes Guerras mundiais, a SDN logrou levar a cabo o trabalho válido em diversa áreas, nomeadamente no que diz respeito à cooperação técnica e económica entre os países, à protecção de minorias nacionais e a negociação e conclusão de tratado de paz, como foi o caso, em 1928 do tratado Briand - Kellog.

Para a sua decadência e extinção concorreram, porém, diversos factores, de entre os quais se destacam os seguintes: dificuldade da reconstrução económica após a Grande Guerra de 1914-18; decadência da hegemonia europeia; acentuar dos nacionalismos; avanço do Fascismo e do Nazismo; fracasso das conferências sobre desarmamento; Revolução Socialista de 1917 na Rússia; ascensão progressiva dos EUA e da Rússia e demarcação de zona de influências; o facto de os EUA e a Rússia se terem colocado praticamente à margem da Organização<sup>6</sup>.

Pioneiro mas pouco realista, o projecto da SDN, não logrou, assim, vingar. O mundo entraria, volvidos poucos anos, numa grande crise económica e financeira à escala internacional - a Grande Depressão de 1929 – cujos efeitos mais graves se estenderiam pelo menos até 1933 – sendo de registar que alguns dos próprios Estados subscritores do tratado da Liga atraíam a letra e o espírito dos textos que tinham assinado,

---

<sup>6</sup> Cfr. António Carmo Reis (1978) *Introdução à política*, Porto, porto editora, pp.68 e segs.

conduzindo-se muitas vezes inspirados apenas pelos interesses dos povos que representavam.

O acumular das muitas tensões desencadeadas, assim como uma recorrente oposição de interesses *económicos, financeiros e territoriais* entre alguns dos intervenientes na I Grande Guerra, como era o caso da França e da Inglaterra, por um lado, e da Alemanha, por outro – conduziram em breve ao deflagrar de um novo conflito bélico na Europa, a II Grande Guerra, a qual em pouco tempo se estenderia a outros Continentes, ou os afectaria de forma muito sensível.

Uma vez mais serão os EUA a empenhar-se na reorganização das nações com apoio da Grã-Bretanha e da comunidade internacional dos Estados.

Com o mundo a viver um dos períodos mais conturbados da sua história (*1939 e 1945*), ganhava forma o projecto de uma nova organização internacional, mais uma vez com vista a garantir a segurança e a paz no mundo - a ONU<sup>7</sup>.

Se compararmos a estrutura e esquema de funcionamento da ONU com a estrutura e esquema de funcionamento da SDN, facilmente chegaremos a conclusão de que a ONU assenta numa concepção muito mais pragmática do que aquela que esteve na base da criação da SDN.

Assim, a Assembleia Geral apresenta-se como o grande parlamento da comunidade internacional, nela podendo estar representados todos os Estados do mundo, desde que se comprometam a respeitar a carta e a cooperar na realização dos grandes objectivos a que a Organização se propõe, ou seja: defesa da paz e da segurança internacionais. Segue-se o Conselho de Segurança (CS), o órgão nevrálgico da Organização. Logo na sua constituição se faz uma importante distinção entre os Estados, ou seja, entre os P5 e todos os outros. Relativamente aos P5, estabelece-se que aqueles são membros permanentes do CS e se encontram assistidos de direito de veto relativamente às propostas de resolução que sejam apresentadas.

Todo um grande volume de trabalhos de carácter marcadamente mais técnico ou específico é confiado a um conjunto de agências especializadas como a OIT, a FAO, a UNESCO, o FMI.

A resolução de problemas de carácter jurídico, ou ditados pela necessidade de intervenção nomeadamente militar, é confiada a Órgão para tal vocacionados, como seja o Tribunal Internacional de Justiça.

---

<sup>7</sup> A nova Organização tornar-se-á também conhecida, na sigla Inglesa, por UNO ou simplesmente por UN.

Um Secretariado garante a representação máxima da ONU no cenário internacional.

Com vista a possibilitar a resolução de diferendos de carácter jurídico que a propósito de delimitação de fronteira ou de outras matérias, se levantem entre os Estados membros, a ONU dispõe de um Tribunal Internacional de Justiça cujo estatuto, anexo a Carta, faz parte do ordenamento jurídico da Organização.

O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) é, assim, o órgão jurisdicional por excelência da organização das Nações Unidas. O seu antecedente directo foi o, sob o ponto de vista histórico, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI), que tinha sido criado como órgão jurisdicional da anterior organização política mundial ou seja da SDN.

Tal como aconteceu com o TPJI, o TIJ tem proferido numerosos acórdãos sobre diversas matérias, sendo que uma significativa parte deles tem incidido sobre problemas de competência do Tribunal e não propriamente sobre questões de mérito. Os acórdãos que se debruçam sobre questões de mérito tendem, como é lógico, a conduzir a uma solução do diferendo que foi submetido ao tribunal. Foi o que aconteceu, por exemplo, no caso do diferendo que se levantou, na década de 50 do século passado, entre Portugal e a União Indiana, a propósito do direito de trânsito entre Goa (então possessão Portuguesa) e os enclaves de Dadrá e Nagar – Aveli.

Tem acontecido que nem sempre as deliberações do TIJ têm sido acatadas pelos Estados. Não obstante isso, os acórdãos emanados do TIJ têm vindo a ser considerados de grande interesse sob o ponto de vista do Direito Internacional Público e da segurança internacional, na medida em que, nos respectivos textos se fazem considerações e se definem juízos do maior interesse para o desenvolvimento e consolidação do direito relativo à comunidade interestadual e aos direitos humanos em geral<sup>8</sup>.

Nos casos em que a paz e a segurança internacionais sejam postas seriamente em risco, a ONU, através do CS, poderá recorrer a uma intervenção armada, utilizando forças a disponibilizar pelos Estados membros, com vista a solucionar localmente situações de conflito entre Estados. Nesse particular, a ONU apresenta, sob o ponto de vista da capacidade de resolução de conflito, uma estrutura e esquema de funcionamento muito mais pragmáticos dos que oferecia a SDN, o que se explica desde logo pelo carácter

---

<sup>8</sup> Cfr. Manuel de Almeida Ribeiro e Mónica Ferro (2004), *A Organização das Nações Unidas*, 2ª Edição, Coimbra, Livraria Almedina, pp.139 e sgs. - Como assinalámos no texto, o Tribunal Internacional de Justiça teve como antecedente próximo o Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Um e outro, não deixam porém, de herdar um significativo legado da parte das celebradas Conferências da Haia, realizada em 1899 a 1907, nas quais começou a registar-se, a nível internacional, a preocupação com a defesa dos legítimos direitos dos Estados e das pessoas, inclusivamente em cenário de guerra.

privilegiado conferido pela Carta aos P5 em tudo o que respeita a matéria da paz e da guerra, a começar inclusivamente pela competência para avaliar se um determinado diferendo é susceptível ou não de pôr em risco a paz e a segurança internacionais.

Verificamos, assim, que embora a Assembleia Geral constitua o palco onde os Estados do mundo podem expor os seus problemas, formular as suas propostas e tomar resoluções com vista a solucionar ou a minimizar os problemas com que se deparam, o certo é que é o CS - no qual os P5 têm nitidamente, uma posição de privilegio, de carácter por assim dizer “ *aristocrático* ou *oligárquico*”- quem tem sempre a ultima palavra em todo quanto se relaciona com o uso da força em matéria de acções com vista a garantir a paz e a segurança no mundo<sup>9</sup>.

No último ano da II Grande Guerra, 1945, entre 3 e 11 de Fevereiro, tiveram lugar, em Ialta, conversações sobre diversos pontos em relação aos quais os Aliados não tinham ainda conseguido chegar a acordo, como acontecia com a polémica questão dos regimes do voto e de veto no seio do CS-ONU, como órgão central de toda a Organização, tal como vinha sendo concebido e projectado.

Procurava-se, assim, instaurar, à escala internacional, uma organização interestadual, a partir de uma visão muito mais realista dos interesses em confronto real ou latente na comunidade política mundial e dotada de órgãos eficazes - de entre os quais sobressaía, pelo seu peso jurídico e militar, o CS-ONU - capaz de garantir, então e para o futuro, a manutenção da paz e da segurança no mundo<sup>10</sup>.

A criação da ONU foi assim, determinada por um conjunto de circunstâncias históricas de entre as quais se destacam sobretudo as seguintes:

- A falência da SDN, a qual não tinha sido capaz de evitar a crise económico-financeira que sobreveio aos anos 20 do século passado, a implantação das ditaduras fascistas e a afirmação de nacionalismos exacerbados; a eclosão da II Grande Guerra,

---

<sup>9</sup> Cfr. António Carmo Reis (1978) *ibid.*, pp.68 e segs

<sup>10</sup> Com efeito, se procurarmos indagar das razões que conduziram ao fracasso da SDN, encontraremos : um excesso de optimismo sobre as perspectivas de futuro da Europa e do mundo; a convicção, também demasiadamente idealista, de que bastariam os bons propósitos de Direito e de Justiça e o empenho da diplomacia para se evitarem novas confrontações graves entre os Estados; e, por último, mas mais determinante, o desprezo que os vencedores da I Grande Guerra e instituidores da Liga das Nações votaram à letra e ao espírito dos tratados que tinham jurado respeitar, desprezo tanto maior quanto mais relevantes se lhes afiguravam os interesses a defender em prol dos seus próprios Estados. Importava, por isso, que, como disse Virally, a Organização das Nações Unidas fosse, não apenas uma reconstituição da Sociedade das Nações, mas também uma anti - Sociedade das Nações. (Kennedy, 2009: 29).

seguida de um conjunto de profundas alterações, como as medidas tomadas na Conferência de Ialta, a questão de Berlim, a implantação da Cortina de Ferro, e o acentuar do imperialismo; a necessidade de paz e cooperação mundial que se fazia sentir cada vez mais por todo lado, numa óptica que tendia a fazer prevalecer o universalismo sobre o nacionalismo com vista a encontrar soluções mais consistentes para os problemas que afligiam a humanidade.

Procurando ser bem mais realistas que os instituidores da SDN, os vencedores da II Grande Guerra, ao criarem a ONU, não só conceberam um órgão especialmente vocacionado para tratar, se necessário com mão de ferro, das questões da guerra e da paz no mundo - como foi o caso do CS -, como institucionalizaram ainda esquemas de utilização de forças militares a fornecer pelos Estados com vista a assistir a ONU em casos limite, os conhecidos “capacetes azuis”, com as quais a ONU, sob a determinação do Conselho de Segurança, poderá intervir, em qualquer parte do mundo, contra qualquer Estado ou organização, desde que, pelo mesmo CS, seja considerado, ao abrigo da Carta, que esse mesmo Estado ou organização está a pôr em causa a paz e a segurança internacionais (Carta das Nações Unidas, capítulo VII, artºs.39 a 51).

Progrediu-se, em matéria de organização internacional, na medida em que se enveredou por um caminho mais adequado para a criação de uma disciplina mais eficiente da comunidade interestadual. Acontece, porém, que tal foi conseguido com sacrifício do ideal de democracia por que os Aliados expressamente se diziam nortear, tornando-se o CS, na sua essência e na sua actuação, alvo de uma vasta polémica que, dizendo-lhe mais especificamente respeito, acaba por envolver toda a ONU. Ou seja, ao criar-se a ONU para por um lado afastar o recurso à guerra como forma de dirimir conflitos, o certo é que os Estados vencedores não deixaram, no entanto, desde logo de se atribuir, como fundadores da nova organização, privilégios muitos especiais, como sejam o de integrarem a título permanente o CS, de terem o direito de vetar toda e qualquer deliberação desse mesmo órgão que se lhe afigure lesiva dos seus direitos e legítimos interesses.

Tanto na criação da SDN como na da ONU, a lógica do Direito cedeu em vários pontos à lógica do Poder – o Poder dos Estados vencedores. O que, convinhámos poderá pôr em risco, em situações mais críticas, o espírito de uma sã convivência entre as nações.

A segurança e a paz colectiva têm constituído um desígnio a prosseguir pela comunidade internacional, procurando-se (como, inovadoramente, o fez a SDN), convencer os Estados, as instituições e os cidadãos de que “ a ameaça a um representa uma ameaça a todos” (Ribeiro, 2004: 47).

Para levar tal objectivo por diante, o Pacto das Sociedades das Nações previa apenas, porém, a existência de dois órgãos de poder, a saber: o Conselho e a Assembleia, assistidos, a título permanente, por um secretariado. O Conselho era composto de nove membros, dos quais cinco eram permanentes (incluindo os Estados vencedores da I Grande Guerra: EUA, Inglaterra e França). A Assembleia era constituída por todos os membros da SDN. O Conselho foi sendo visto como o grande órgão de gestão de crises.

Ao longo das décadas de vinte e trinta do século XX, a SDN veio a conhecer alguns êxitos, mas também alguns insucessos, os quais, acumulando-se uns sobre os outros, lhe ditiariam o fim<sup>11</sup>.

Não dispondo, nem de um órgão especialmente vocacionado para as questões da guerra e da paz (como mais tarde, e no seio da ONU, seria o CS), nem de um corpo de tropas afecto à aplicação de sanções (como viriam a ser os “capacetes azuis” da ONU) ou da capacidade de organização de um exército mediante solicitação ao Estados membros a SDN viu-se confrontada com um verdadeiro insucesso quando alguns membros permanentes, como a Itália e o Japão, começaram a desenvolver planos expansionistas (em relação, à Etiópia e à Manchúria) e a Alemanha (em manifesto desrespeito pelo tratado de Versalhes, reocupava a Renânia, anexava a Áustria e invadia a Checoslováquia, (Torres, 1966: 202; Alvim, 2000: 93)

Reflectindo sobre o que foi a história da SDN nos anos 20 e 30 do sec. XX, a maior parte dos observadores tem sustentado que a fundação dessa organização interestadual a qual, refira-se, esteve muito ligada à criação praticamente simultânea da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - teve, sem dúvida, o mérito de pôr em destaque a necessidade de se dar prioridade a um debate generalizado dos grandes problemas internacionais, com vista a assegurar as condições necessárias ao tratamento pacífico das questões emergentes do coexistir dos povos, e até no seio deste ou daquele povo, proporcionando assim condições para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Olhando para os conflitos em que a SDN interveio ou procurou intervir, reconhece-se que, se é verdade que a SDN conseguiu levar a bom termo a sua intervenção numa série

---

<sup>11</sup> Entre os êxitos, aponta-se a adesão que a União Soviética (entretanto constituída, em 1922) e a Alemanha vieram a concretizar. Outro êxito foi o que se registou em 1928, ano em que a 27 de Agosto, quinze Estados membros vieram a assinar em Paris um importante Acto Geral sobre Resolução Pacífica de Conflitos Internacionais, o qual ficaria conhecido como Pacto de Briand – Kellog, mediante o qual os signatários renunciavam expressamente a recorrer à guerra como instrumento de política internacional. (Alvim, 2000: 90).



de situações de diferendos internacionais, o que também é certo é que casos houve, de extremo melindre, em que a mesma SDN se viu praticamente incapaz de actuar.

As situações em que a SDN alcançou um êxito mais notório foram aquelas em que se encontravam envolvidas potências relativamente menores<sup>12</sup>. Nesses casos, tendo desenvolvido os seus esforços, norteados pelo propósito de assegurar em cada um deles a manutenção da paz, a SDN conseguiu ser bem sucedida.

Bem pelo contrário - como tem sido também observado, e o autor da presente dissertação considera muito pertinente -, quando nos conflitos se encontravam envolvidos membros permanentes do próprio Conselho da SDN, esta viu-se manifestamente incapaz de tomar decisões inspiradas nos grandes princípios do Pacto e atinentes à manutenção da paz e da segurança internacionais. Foi o que aconteceu, como já referido, quando o Japão invadiu a Manchúria e a Itália a Etiópia, e também quando - o que foi ainda mais gritante e causou preocupações generalizadas - a Alemanha, voltando costas a disposições expressas do tratado de Versalhes, reocupou a Renânia, anexou a Áustria e invadiu a Checoslováquia. Em todos esses casos, estavam em jogo interesses, e inclusivamente estratégias expansionistas, dos próprios membros permanentes do Conselho da SDN (como a Itália e o Japão). O mundo caminhava visivelmente, para a eclosão de um novo conflito, situação que retirava, sem apelo nem agravo, toda a credibilidade à SDN, ditando-lhe mesmo a sua morte *de facto*<sup>13</sup>.

Em abono da SDN, registe-se não só o facto da instituição de um Tribunal Permanente de Justiça (art. 14º, do Pacto da SDN), antecessor do Tribunal de Justiça da Haia, como também o reiterado, se bem que não convincente, propósito de invocar o Direito Internacional, mesmo face às mais criticáveis manifestações de Poder, como ocorreu em 1939, quando a União Soviética invadiu a Finlândia.

---

<sup>12</sup> Dessas intervenções, destacam-se nomeadamente as levadas a cabo nas disputas de fronteiras entre a Suécia e a Finlândia; no conflito entre a Albânia e a Croácia por um lado, e a Jugoslávia por outro, tendo a SDN desenvolvido na oportunidade relevantes operações de protecção; no conflito entre a Grécia e a Bulgária em 1925, tendo no caso a SDN desenvolvido os seus esforços no sentido da retirada das forças Gregas que haviam invadido a Bulgária; no conflito ligado a disputa de fronteiras ocorrido entre a Turquia e o Iraque; finalmente, num outro conflito, entre a Colômbia e o Peru, caso em que a SDN organizou uma força de paz com o expresso objectivo de forçar à retirada das tropas Peruanas. (Torres, 1966:202 ; Alvim, 2000: 94).

<sup>13</sup> A morte *de jure* da Organização ocorreria apenas em 31 de Julho de 1947, já com a ONU criada. (Alvim, 2000: 95).

Resumido, assim, os circunstancialismos históricos em que, ao longo do séc. XX, teve lugar, por duas vezes a criação de uma organização interestadual com vista a preservar a paz e a segurança internacionais, importa reflectir, nestes meados da segunda década do séc. XXI, sobre as razões mais profundas que poderão explicar muito dos seus fracassos ou um seu desempenho menos conseguido.

Relativamente à SDN, o seu fracasso esteve sobretudo ligado ao manifesto desvio registado na actuação de alguns Estados membros, muito especialmente dos que o eram a título permanente, como a Itália e o Japão, aos quais, e de forma manifestamente excessiva, se juntaria a Alemanha. Forçoso é reconhecer que esses Estados deixaram de respeitar o Direito Internacional - comportamento que, nos conflitos em que se envolveram, acabaram mesmo por adoptar, quando o respeito pelo Direito Internacional era o objectivo cimeiro do próprio Pacto instituidor da SDN.

Fracassada a SDN, e tendo o mundo sido confrontado com um segundo grande conflito bélico à escala global, veio a ONU substituir aquela primeira organização da comunidade interestadual. Embora muito melhor concebida e estruturada (podendo fazer-se assistir por forças militares e de uma série de organismos especializados), não está, porém, a mesma ONU completamente isenta de deficiências do género das que minaram a estrutura e o funcionamento da SDN, nomeadamente a nível de representatividade da organização, democraticidade das suas estrutura e órgãos, assim como legitimidade e eficiência das suas deliberações.

## I.2 A Evolução do Conselho de Segurança

Tendo decorrido já mais de sete décadas sobre a criação da ONU, importa fazer um balanço sobre a sua actividade e o mérito ou demérito das suas intervenções, especialmente as que têm sido tomadas pelo seu CS, relativamente à manutenção da paz e da segurança internacionais.

No que se refere à primeira década decorrida sobre o termo da II Grande Guerra, a União Soviética e os seus apoiantes não deixaram de criticar a ONU, e em especial o CS, sustentando, em consonância com o seu posicionamento ideológico, que a concepção daquela estrutura e composição desta se encontram muito longe de corresponder à correlação de forças detectável na comunidade internacional nos anos que se foram seguindo a 1945.

O facto de o final da II Guerra Mundial ter correspondido, como aliás já acontecera ao cabo do primeiro conflito mundial, à instauração de uma arquitectura marcadamente bipolar do poder dos grandes Estados na comunidade internacional muito contribuiu para o agudizar daquela crítica, tendo-se sustentado inclusivamente, como se tem feito ouvir até aos dias de hoje, que a ONU e o seu CS se encontram, ao fim e ao cabo, ao serviço dos EUA e dos poderosos interesses que lhes estão associados, e não propriamente ao serviço de um sã convivência democrática entre os Estados.

Afigura-se igualmente que a muito apreciável evolução económica e social que se foi registando no mundo de 1945 a 1965, saradas muitas das feridas da II Grande Guerra, teria aconselhado um mais visível esforço com vista à renovação da ONU e do seu CS, tanto mais que, a par do desenvolvimento dos EUA e da frutuosa aplicação do Plano Marshall de 1947 aos países ocidentais, se vinha registando por outro lado uma significativa evolução na economia da Rússia e dos Estados que lhe estavam associados, em resultado inclusivamente da implementação dos muito publicitados *planos quinquenais*, nos quais se traçavam metas de desenvolvimento a atingir na produção, distribuição e consumo de produtos que os Estados da URSS se esforçavam por cumprir ao longo de cada período de

cinco anos, objectivo que, aliás, ficou frequentemente por atingir, nomeadamente no sector produtivo agrícola, o que forçou a URSS a ter de importar cereais dos próprios EUA<sup>14</sup>.

Num clima de rivalidade entre os dois grandes blocos (Americano e Soviético) da comunidade internacional, iam surgindo, em diversos pontos do mundo, crises político-militares a que era necessário atender, com vista a evitar o desencadear de novas escaladas de violência e a garantir a manutenção da paz e da segurança entre as Nações.

Assim aconteceu na Coreia, na Indochina, na Argélia, e no Vietname<sup>15</sup>, sendo que as situações mais graves que não eram passíveis de uma resolução pacífica no seio da Assembleia Geral da Organização, ou de outras estrutura desta, transitavam para o CS, com competência, no dizer da própria Carta, para usar inclusivamente de meios de força, com vista a obter o acatamento de resoluções atinentes, teoricamente quando mais não fosse, à salvaguarda da paz e da segurança internacionais.

Nos finais da década de 60 e na primeira metade da de 70 do século passado, assiste-se a uma acrescida rivalidade entre o Ocidente e o Leste, registando-se mesmo, em algumas situações mais complexas como foi o caso dos poderosos, e por isso mesmo muito inquietantes, mísseis instalados em Cuba, um sério risco de a Guerra Fria vir a dar lugar a um novo conflito armado à escala mundial.<sup>16</sup>

Ultrapassada a crise de Cuba, e levada a cabo na Finlândia a Conferência de Helsínquia na qual foi proclamado com solenidade que os Estados deveriam procurar resolver de forma

---

<sup>14</sup> “Com o Plano Marshall, os EUA visavam contribuir de forma significativa para uma recuperação mais rápida das economias que mais tinham sido afectadas, na Europa, em consequência da II Guerra – objectivo, esse, que não deixava de servir também os seus próprios interesses económicos e políticos. Com os seus amplamente divulgados *Planos quinquenais*, a União Soviética, por seu lado, esforçava-se por se afirmar como um bloco económico auto - sustentável e com futuro.” (Alvim, 2000: 140).

<sup>15</sup> “ (...) A crise do Vietname terá sido, de todas, a que se revelaria mais fracturante para a população dos EUA, acabando por implicar severos custos humanos e graves consequências da mais diversa ordem, que afectariam não só a América do Norte como diversos outros Estados (...), suscitando enorme preocupação por todo o mundo” (*Id., Ibid.*).

<sup>16</sup> A crise de Cuba, suscitada pela instalação na Ilha, por ordem de Fidel de Castro, de ameaçadores mísseis apontados aos EUA, levou estes a exigirem a imediata retirada dos mesmos, o que, a não ter sido acatado, poderia ter conduzido o mundo a um conflito nuclear. Foi por essa altura que os dois grandes Estados líderes da comunidade internacional acordaram em instalar um dispositivo técnico especial de telecomunicações, o qual ficaria conhecido por “ telefone vermelho”, para utilização em último recurso no caso de voltarem a ocorrer situações de semelhante gravidade. (Alvim, 2000: 41 e Kennedy, 2009: 80).

pacífica os seus diferendos, os grandes blocos antagónicos que vinham vivendo num “verdadeiro equilíbrio do Terror”, ansiavam por ultrapassar os tempos amargos da Guerra Fria, dando início a uma nova etapa na vida internacional.

Foram ultrapassados, no bloco de Leste, alguns graves episódios de descontentamento popular, primeiramente na Hungria e depois na Checoslováquia, os quais não chegariam a afectar a estrutura e o funcionamento do regime Soviético, não obstante haverem suscitado por parte deste uma reacção de força extremamente vigorosa. Seria com a agitação sindical desencadeada na Polónia a partir de Gdansk, e com o avolumar das críticas à manutenção do Muro de Berlim, que o bloco Soviético começaria a dar sinais de cansaço e fraqueza, os quais viriam a ser argutamente interpretados por Gorbachev. Este, que presidia aos destinos da URSS, considerava necessário proceder a uma mudança radical do sistema político instalado. Pensava que talvez o ideal comunista não pudesse concretizar-se através das estruturas e estratégias que o Partido Comunista tinha lançado, com e na sequência da Revolução de 1917, uma vez que tais estruturas e estratégias, louvadas pela poderosa *Nomenklatura*<sup>17</sup> que entretanto se instalara, tinham conduzido o Estado a uma situação difícil, pelo que interessava usar, na actuação política e no relacionamento com os cidadãos, de uma maior transparência (*glasnost*)<sup>18</sup>, e montar um outro sistema, porventura semelhante em alguns pontos a sistemas defendidos no Ocidente (como o da social-democracia) em que os governados, identificando-se com ele, pudessem aplicar o seu saber e empenho.

Em 1989, quando se completavam dois séculos sobre o início da Revolução Francesa, era posto termo à União das Repúblicas Socialista Soviéticas, o que acabaria por implicar também o termo da desgastante Guerra Fria por que o mundo tinha passado.

Assumiam, então, particular relevância algumas questões relativas à organização da comunidade internacional dos Estados e povos. Seria que se justificava a prolongar a

---

<sup>17</sup> Autores como John Barron sustentam que os interesses da *Nomenklatura* diferiam com frequência, e profundamente, dos dos povos soviéticos. A *Nomenklatura* consistia, ao fim e ao cabo, “no grupo de trabalhadores soviéticos cuja actividade oficial é a liderança”, ou seja, um conjunto de pessoas, cujo número se estima em cerca de 250.000, que acabam por controlar tudo, desde a polícia política, a KGB, aos militares, aos milhões de membros do partido comunista e ao povo em geral. (Barron, 1985: 38-42)

<sup>18</sup> Com o termo *Glasnost*, significando transparência, pretendia-se justamente dar a ideia de que, na URSS, se iria iniciar uma nova maneira de conduzir a política, de um modo muito mais perceptível para os cidadãos em geral (Alvim, 2002: 105).

existência do CS? Justificava-se a continuação do CS nos termos em que tinha sido criado? Ou a estrutura do CS deveria antes ser modificada, de forma a conseguir-se maior representatividade, e consequentemente maior legitimidade na tomada de resoluções, além de maior eficácia na sua aplicação? De um modo geral, como iria reestruturar-se, face ao termo da Guerra Fria, toda a arquitectura das Relações Internacionais?

Os anos da atribulada década de 90 viriam a confrontar o mundo com uma série de conflitos extremamente violentos, os quais, ainda que localizados, não deixavam de causar a maior preocupação, chegando mesmo a colocar em crise a confiança no sistema das Nações Unidas como organização mundial capaz de garantir a paz e a segurança entre os Estados e povos. Efectivamente foram então ocorrendo, em numerosos pontos do globo, guerras civis, confrontos étnicos e religiosos, massivas e reiteradas violações dos direitos humanos, colapsos sociais, lacunas graves de autoridade política e de apoio humanitário. Acontecimentos esses que, eclodindo desde a Jugoslávia ao Cáucaso, desde a Somália à África Central e ao Haiti, vinham colocar muitos e novos problemas, diversificados, dos quais alguns nem sequer se encontravam previstos na Carta da ONU – problemas, esses, a que, porém, era de todo urgente dar resposta (Kennedy, 2009: 84).

No entender de Kennedy (2009), face a tal cenário, que poderia agravar-se, a actuação da Organização no seu geral e do CS em particular não recebeu aprovação franca por parte da comunidade internacional. Nos termos constitucionais da Carta, e adentro dos moldes em que a mesma tem sido aplicada, não só a Assembleia Geral tem cedido face ao muito poderoso CS, como também se regista o facto de este, ao abrigo dos poderes discricionários de que dispõe, ter frequentemente, e sempre com ressalva dos grandes interesses dos cinco membros com assento permanente e direito de veto, agido de um modo aparentemente não atinente a uma verdadeira consolidação de um convívio internacional são entre os diversos Estados e povos.

Como o explosivo desenvolvimento demográfico e económico que se tem observado nas últimas décadas, e com uma maior difusão do ideal democrático um pouco por todo o mundo, ter-se-á chegado a uma altura em que se torna importante rever o “esquema” da organização política da comunidade internacional. Nesta perspectiva, mais importante ainda do que atentar sobre os principais pontos a reformular na estrutura do CS (relativamente, por exemplo, ao número de membros permanentes e à problemática do direito de veto) será reconsiderar, no âmbito da estrutura geral da ONU, todo o estatuto do

CS, assim como a sua articulação não só com a Assembleia Geral – a qual, deveria ser o órgão máximo da vontade dos povos - como também com o Secretariado, chamado, nas últimas décadas, a desempenhar, e muito para além da sua vertente de carácter administrativo, um papel de extrema importância de inspiração política.

É possível que tenha chegado a altura de os Estados se concertarem quanto a uma eficiente reorganização da comunidade internacional, aproveitando para tanto, se assim o entenderem, a arquitectura oferecida pela Carta – a qual, segundo a opinião geral, terá de ser revista, de maneira ampla e frontal, de modo a retirar-lhe o pendor demasiadamente autoritário, senão *maquiavélico*<sup>19</sup>, que, aquando do desfecho da II Grande Guerra, lhe terá sido inculcado pelos vencedores da mesma, e revigorando antes a feição humanitarista, ou seja, uma feição inspirada pelo propósito de se lutar pelo bem da humanidade no seu todo. Por outras palavras, estaria a chegar a hora da verdadeira democracia à escala mundial, e, a partir dessa altura, não poderá haver mais lugar para um CS irresponsável porque assistido de poderes discricionários; para uma Assembleia Geral numerosa, com quase duas centenas de membros, mas incapaz frequentemente de fazer prevalecer os interesses fundamentais da humanidade; para um Secretariado demasiadamente manietado pela estrutura geral da Carta.

Com a dissolução da União Soviética no final de 1991, dir-se-ia que a ONU se conseguiria libertar de muitas das limitações que até aí tinham decorrido do facto de a Organização Internacional ter estado sujeita à influência de dois poderosos blocos ideológicos militarmente contrapostos.

O comportamento da ONU, e do respectivo CS, nem por isso, porém, registou a partir de então uma mudança substancial que lhe conferisse maior legitimidade e credibilidade. Para tanto, em muito contribuiu o facto de os EUA, uma vez libertos do peso do bloco Soviético, terem passado a actuar com uma convicção, crescentemente assumida, de superpotência mundial. Foi o que nitidamente se notou aquando das graves situações ocorridas no Golfo Pérsico (primeira e segunda Guerras do Golfo).

Desaparecida a bipolaridade na arquitectura da segurança militar da sociedade internacional, esta não dava mostras, contudo, de se encontrar mais segura e tranquila.

---

<sup>19</sup> Para Maquiavel, o autor de “*O Príncipe*”, o fim último da actuação política, ou seja, o poder, justificaria por inteiro os meios a que se recorre para o atingir. Do que resultou o sentido pejorativo do termo “*maquiavélico*”. (Moreira, 2012: 22).

Bem pelo contrário. Após uma década de graves crises políticas em diversos pontos do mundo, teria lugar, em Setembro de 2001, um dos mais violentos episódios de confrontação de ideologias. Referimo-nos aos trágicos acontecimentos do 11 de Setembro, que confrontaram os EUA com um ataque inédito e de grande envergadura contra a vida dos seus cidadãos, o património e a segurança de todos. Pode bem dizer-se que, em poucos minutos, os EUA se viram atingidos no seu coração político, militar, económico e financeiro<sup>20</sup>.

Recuperando do pânico, horror e sofrimento que os tinham atingido<sup>21</sup>, os EUA, identificando a Al-Qaeda como a organização responsável pela tragédia, depressa concluíram que a sua defesa, perante semelhantes ataques ou ameaças, teria de se processar em moldes completamente diferentes dos que até aí tinham sido observados. Entendiam que, perante tais perspectivas no cenário internacional, lhes cabia o direito de passarem a desencadear intervenções bélicas de *carácter preventivo*, concebidas e levadas a cabo com o único propósito de dissuadir outros Estados de semelhantes iniciativas de força. Isso explica todo o esforço que, a partir daí, os EUA passaram a desenvolver junto da ONU, com vista a ultrapassar as preocupações e reticências que aquele novo conceito de guerra suscitava junto de grande parte dos Estados.

Neste contexto, os EUA têm vindo a sustentar – perante a amorfia do CS no qual são membros destacados – que, face a tais perigos, devem reestruturar a defesa da Nação e dos seus aliados a partir mesmo de um conceito de *Guerra Infinita*, no sentido de que poderá e deverá haver intervenção militar inclusivamente onde houver ataques e ameaças à paz e à seguranças internacionais – o que, ao que se tem afigurado, a ser aceite, implicaria um

---

<sup>20</sup> Esse terrível episódio, centrado na destruição praticamente instantânea das até então imponentes Torres Gémeas de Nova Iorque, e acompanhado de ataques e ameaças a outros pontos vitais da segurança Norte-Americana, faria mudar por completo os conceitos e teorias relativos a segurança e defesa entre os Estados. Com efeito, o ataque desencadeado pela manhã desse trágico dia 11 não partira de um Estado contra outro Estado, mas de uma mera organização de pessoas e escassos meios precisamente concebida com o exacto objectivo de combater o poder de um estado, os EUA, considerado, por essa organização, como o grande responsável pelos enormes desequilíbrios económicos e sociais hoje existentes no mundo. (Kennedy, 2009: 91).

<sup>21</sup> Em consonância com o profundo sentimento de repúdio pela tragédia do 11 de Setembro (só a destruição das Torres causou mais de 3000 mortos), e ao mesmo tempo com um não menos profundo sentimento de orgulho nacional, o nome de todas as vítimas viria a ser gravado no memorial erguido no exacto local do ataque.



alargamento das responsabilidades da ONU e do Conselho no que respeita à defesa da mesma paz e do Conselho de Segurança<sup>22</sup>.

Uma das críticas mais frequentes à intervenção da ONU e do seu CS nos conflitos internacionais é a de que a mesma muitas vezes se tem feito adentro de uma lógica ainda muito ligada à do contexto histórico que se vivia por ocasião do grande conflito mundial de 1939 a 1945, não se considerando com suficiente realismo que, após o termo da II Grande Guerra, o mundo seguiu por todo um longo caminho de recuperação económica, de reestruturação de alianças e de afirmação política das Nações, que tem vindo a tornar o Globo muito diferente do que era há 65 anos atrás.

Com efeito, não têm faltado Estados a sustentar que o CS já não corresponde à verdadeira relação de forças que se tem vindo a definir no sistema internacional. Na Europa, a Alemanha - que tem vindo a afirmar-se como uma economia moderna e dinamizadora, desenvolvendo a sua produção, concretizando inúmeras inovações, fazendo crescer as suas exportações e recrutando trabalhadores de outros países – encontra razões para subscrever a crítica, reclamando para ela própria, preferencialmente com direito a veto, um assento entre os membros permanentes do CS<sup>23</sup>.

No continente Africano, especialmente a África do Sul, a Nigéria e Angola, sustentam tem que os fundadores da ONU e do CS se têm fechado muito sobre si próprios, não reconhecendo abertamente o peso que economias em desenvolvimento como a Sul

---

<sup>22</sup> A ocupação, pelos EUA, do Afeganistão, onde os Talibãs particularmente se concentram, enquadra-se nessa ordem de ideias, o que explica a preocupação de numerosos Estados, uma vez que, no caso, se confrontam grandes interesses económicos (ligados, inclusivamente, à produção e comercialização de ópio e outros estupefacientes), e não se ignorando o facto de o Afeganistão contar com uma já muito longa história de resistência aos invasores, na qual se destacam nas últimas décadas do século XIX, ao tempo da Rainha Victória, a oposição aos Ingleses, e, há poucos anos, a oposição aos Russos. (Alvim, 2002: 106).

<sup>23</sup> A reunificação da Alemanha, ocorrida na sequência da queda do Muro de Berlim no final dos anos 80 do século XX, implicou, como era aliás previsível, diversos problemas de reajustamento económico e financeiro, os quais foram no entanto enfrentados com realismo, encontrando-se hoje em grande parte debelados, o que tem contribuído para reforçar a convicção da Alemanha relativamente à justeza das suas pretensões, muito especialmente nestes últimos anos, uma vez que, não obstante a crise económica generalizada que se instaurou a partir de 2008, a Alemanha se tem vindo a afirmar como uma verdadeira locomotiva da União Europeia, o que, em nosso entender, constituirá mais um ponto que a ONU e o seu CS dificilmente poderão ignorar. (Moreira, 2012: 21).

Africana, ou com grande potencial de crescimento como a de Angola, têm no equilíbrio económico-social do extenso continente Africano e, por via deste, no mundo.

Na Ásia, Estados que muito se têm desenvolvido sob o ponto de vista económico, como é o caso do Japão, ou que não só sob esse ponto de vista como também no aspecto demográfico se têm afirmado, como é o caso da Indonésia e da Índia, não cessam de reclamar que lhes seja concedida a oportunidade para, de uma ou outra forma, virem a desempenhar um papel de maior relevância no seio do CS.

Na América do Sul, países há como o Brasil, que pelos seus recursos e pela sua capacidade de crescimento económico, pelo seu peso demográfico e cultural, não podem deixar de ser considerados da maior importância (inclusivamente sob o ponto de vista de estratégia política) para a manutenção de um clima de segurança e paz na respectiva região geográfica e, conseqüentemente, no mundo.

Acresce que, para além disso, e como tem sido sublinhado em relatórios sobre a actividade do CS por observadores que se têm ocupado do assunto, se tem observado por vezes, nesse coro de críticas, um entendimento nas posições manifestadas por Estados de diversa localização geográfica e de diverso contexto cultural. É o que tem acontecido, por exemplo, entre o Brasil e a África do Sul, ou entre alguns Estados Africanos e a Índia.

No que concerne às críticas que têm sido feitas à ONU e ao seu CS, por neles haver pouca representatividade, e por conseguinte pouca legitimidade, para a tomada de posições, verifica-se que a maior parte dos confrontos de opiniões se tem centrado fundamentalmente em torno dos seguintes pontos.

Primeiro, o número de membros permanentes do CS deve ser aumentado? Se sim, para quantos? E atendendo a que critérios?

Segundo, o número de membros permanentes do CS com direito a veto deve ser aumentado? Se sim, para quantos? E atendendo a que critérios?

Terceiro, o número de membros não permanentes do CS deve ser aumentado? Se sim, para quantos? E atendendo a que critérios (definição dos tempos de mandato, etc.)?

Nas críticas que têm sido feitas à concepção da ONU, assim como à do seu CS, considerado o coração do actual sistema de segurança mundial, tem-se chamado a atenção, não só para o défice de democraticidade de toda a Organização em si (uma vez que, dos

cerca de duzentos membros, Estados soberanos, que fazem hoje parte da ONU, apenas cinco detêm o estatuto de membros permanentes do CS e têm direito a vetar medidas ali discutidas que considerem contrárias aos seus direitos e legítimos interesses), como igualmente para o facto de que, no seio do próprio CS, há também pouca democraticidade – o que parece particularmente pertinente.

Como observa Paul Kennedy (2009) na obra que dedicou à história da ONU, não só se tem notado que, ao longo dos anos, a Rússia tem feito um uso aparentemente excessivo do seu direito de veto, evocando frequentemente o risco de ressurgimento de correntes de pensamento de orientação manifesta ou tendencialmente fascista, como também que os EUA, após décadas ao longo das quais pouco usaram do veto, têm mais recentemente recorrido ao mesmo, em questões que se prendem com a segurança e os direitos formalmente reconhecidos do Estado de Israel (Kennedy, 2009: 72-73; Ribeiro, 2004: 101-113).

Para além disso, faz notar o mesmo autor que - mais do que em episódios, aliás graves e que suscitaram a atenção de todo o mundo - como foram os que ocorreram na guerra da Coreia, na crise do canal do Suez (Egipto), na crise da Hungria, na guerra do Vietname – foi em crises do mais alto melindre, verdadeiramente cruciais para a paz no mundo, como foi o caso de Cuba em 1962<sup>24</sup>, que mais se tornou notada a especial preponderância, no seio do CS, da posição de dois dos seus membros permanentes, ou seja, precisamente, os EUA e a União Soviética. Esse episódio - de cuja resolução ou não resolução esteve pendente a paz no mundo ou o deflagrar de uma guerra nuclear - que pôs em evidência, em casos vitais para a sua sobrevivência como Estados, essas duas potências estariam dispostas a actuar, não só à revelia dos outros membros do Conselho, como à revelia de toda a ONU, ou à de qualquer outra organização internacional. (Kennedy, 2009: 80).

Na segunda metade dos anos 80 do século XX, ao arrepio das expectativas gerais, mas por força de graves contradições internas, a União Soviética, com Gorbachev, viria adoptar para com o Ocidente e nomeadamente para com os EUA um posicionamento muito mais flexível, o que acabaria por conferir ao CS uma funcionalidade e um prestígio nunca atingido anteriormente.

---

<sup>24</sup> Crise desencadeada pela colocação, em Cuba, de mísseis apontados aos EUA (Alvim, 2002: 90).

Aconteceu porém que, logo no início da década seguinte, como já deixámos ventilado, mais precisamente em Agosto de 1990, a ONU e o seu CS eram, uma vez mais, submetidos a uma dura prova, com a invasão do Koweit pelo Iraque de Saddam Hussein.

Tal invasão levaria os EUA a tomar uma posição determinante na superação do conflito - o qual, na sua óptica, punha literalmente em causa todos os princípios que haviam inspirado a Carta, colocando em risco inclusivamente a manutenção da paz e da segurança internacionais. Foi tal o empenho com que os EUA defenderam a sua posição que, tirando partido do clima de acalmia que então se vivia na própria ONU e especificamente no CS, conseguiram que nenhum dos cinco membros permanentes do Conselho se opusesse, usando ou não do veto, à proposta dos EUA de invasão militar das fronteiras do Iraque, com vista a forçar Saddam Hussein a retirar do Koweit. Com a aparentemente inesperada não oposição dos restantes membros permanentes do CS, as operações militares que conduziram à invasão do Iraque, com vista a pôr termo ao projecto expansionista de Saddam Hussein, estiveram praticamente a cargo quase exclusivo dos EUA, única potência, aliás, como opinam os observadores mais atentos à vertente militar dos acontecimentos, que dispunha de suficiente aparato bélico e poder de fogo para, a uma escala transoceânica, um procedimento de tal aparato.

Este episódio tornou possível que o CS lançasse mão das medidas militares previstas no Capítulo VII da Carta (artigos 39 a 51), o que terá contribuído para reforçar o papel e o prestígio da ONU e do seu CS,- reforço que se dirá essencial com vista a conferir à actuação do CS um perfil de legitimidade que só o prestigiaria, e a toda a ONU, aos olhos da opinião mundial.

Mas, terminada aquela crise, podia dizer-se que “não havia qualquer garantia de que uma outra futura relacionada com o Iraque, suscitasse uma resposta idêntica à de 1990 a 1991” (Kennedy, 2009: 84). Com efeito, fácil é reconhecer que a confiança e a solidariedade entre os cinco Estados membros permanentes do Conselho continuam sujeitas a imponderáveis de ordem muito diversa, provindos de toda uma série de factores de entre os quais se salientam os interesses económicos e as estratégias de poder de cada um daqueles Estados.

Em alturas de crise, não só sob o aspecto financeiro, mas também em matéria de resultados práticos da actuação do CS, confrontado com insucessos vários - como aconteceu na Somália, no Ruanda e na Bósnia, o que não deixou de ter repercussões junto da opinião

pública mundial -,tem ganhado maior peso ainda a contestação, que já se fazia sentir em muitos meios, relativamente ao número excessivo de intervenções do Conselho, intervenções frequentemente levadas a cabo a contar com o apoio financeiro e militar de Estados que, dele não fazendo parte, não se sentem suficientemente motivados para uma participação significativa.

Tudo isso explica que, à medida que se aproximava o primeiro cinquentenário da ONU como grande organização internacional, se comesçassem a avolumar as críticas feitas à mesma, acontecendo, como seria de esperar, que a questão que, desde logo, se revelou mais polémica foi a que dizia respeito a uma possível reforma do CS, com o expresso objectivo de se lhe rever a composição (quer quanto a membros permanentes, como a não permanentes), assim como todo o seu esquema do funcionamento, fazendo notar a maior parte dos observadores que, no fundo, como diz Paul Kennedy, “ as maiores de todas as discórdias giravam à volta de dois temas inter-relacionados – o do exercício do veto e o dos cinco países que a ele tinham direito” (Kennedy, 2009: 88).

Os conturbados anos iniciados no meado da década de 90 do século passado não foram, assim, propícios a que se levasse por diante qualquer projecto de reforma da ONU e do seu CS, não tendo permitido sequer o estudo de algumas propostas aparentemente pertinentes, como a que tinha em vista a recuperação da comissão de Estado-maior da ONU, ou a que visava a criação de um exército permanente das Nações Unidas.

Segundo alguns observadores, como Paul Kennedy (2009), a substituição de Boutros-Gahli por Koffi Annan como Secretário-Geral da Organização (substituição inteiramente do agrado dos EUA, por quem tinha sido vetada a continuação de Boutros Gahli no cargo) veio permitir à Organização uma maior flexibilidade nas relações entre o Conselho e a Assembleia Geral, conferindo simultaneamente à actuação do Secretário-Geral um maior peso político, o que tornou possível tirar dessa mesma actuação um maior proveito com vista a solucionar importantes questões internacionais - como aconteceu, depois de 1999, na transição de Timor-Leste para a independência - e a controlar de forma mais eficiente a evolução de certos outros diferendos (como os de Israel-Palestina, Índia-Paquistão relativamente a Caxemira, ou os de carácter étnico na África-Subsaariana).

Essa maior flexibilidade de funcionamento entre os importantes órgãos centrais da ONU – a Assembleia, o CS e o Secretariado - poderá revestir-se do maior interesse para uma credibilização de toda a Organização, conferindo não só maior eficiência como também

mais ampla aceitação, o que bem poderá contribuir para suavizar o lado negativo que tem sido apontado à extensão, complexidade e alto custo de toda a Organização<sup>25</sup>, e bem assim abrir finalmente caminho para uma necessária remodelação da estrutura e funcionamento do CS, o qual, praticamente até aos tempos mais recentes, tem passado para a opinião pública mundial uma imagem de órgão em certo sentido *aristocrático* ou *oligárquico*, e sido não raramente lugar de intensos e muitas vezes infrutíferos confrontos ideológicos, o que o tem impedido de intervir atempadamente, com resultados palpáveis, em conflitos de grande melindre, susceptíveis de suscitar de um momento para o outro uma escalada bélica à escala mundial, como ilustram, nos anos mais recentes, as situações de guerra civil na Síria, onde já morreram muitos milhares de pessoas, e a constituída pelas frequentes ameaças militares do Irão.

Talvez seja realista concluir que a evolução do CS, desde a sua fundação até aos dias de hoje, tem sido extremamente escassa e muito pouco significativa. É certo que os membros do Conselho passaram de onze para quinze, em função de um alargamento do número dos membros não permanentes. Isso, porém, foi pouco, especialmente sob o ponto de vista estrutural, não tendo retirado ao Conselho, de modo algum, os vícios congénitos que lhe têm sido apontados - ou seja o carácter aristocrático ou oligárquico dos seus membros permanentes; o estatuto jurídico do seu regime de veto; a limitada representatividade do Conselho face, sobretudo, à evolução política internacional de, pelo menos, o último meio século; e, em consequência desse défice de representatividade, o problema da legitimidade e acatamento das suas decisões.

A forma como o CS tem vindo a actuar desde que foi criado vai no sentido de manter, em certa medida, a posição de privilégio alcançada em 1945 pelos vencedores da II Grande Guerra, não se notando um propósito de evoluir estruturalmente, em consonância com a profunda evolução que se vem registando no mundo de há seis décadas para cá – o que interessaria que se registasse, uma vez que a paz e a segurança no cenário internacional são, segundo a Carta, os objectivos primeiro e último da ONU, a cujo serviço segundo ainda a Carta, o Conselho se encontra.

---

<sup>25</sup> De âmbito mundial, multifacetada, a ONU tem hoje ao seu serviço mais de cinquenta mil pessoas, sendo os EUA responsáveis por mais de um quarto (precisamente, 28%) dos respectivos custos totais. (Alvim, 2002: 95).

Haveremos, pois, de concluir que a evolução histórica do CS-ONU tem sido demasiado escassa - o que, em nítido contraponto com a multiplicidade e densidade dos acontecimentos económicos, sociais, políticos e culturais de 1945 para cá, muito tem contribuído para acentuar a sua aparente rigidez.

## I.3 Membros Permanentes

### I.3.1 Países Fundadores e Direito de Veto

A fundação da ONU, no quadro histórico em que teve lugar, determinou que no CS tivessem desde logo alcançado assento, como seus membros permanentes, e assistidos ainda de um controverso direito de veto, os Estados que haviam saído vencedores da II Grande Guerra, ou seja, como já referimos, a Inglaterra, os EUA, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a França e a China.<sup>26</sup>

O reconhecimento destes Estados como membros permanentes do CS, assim como a atribuição aos mesmos de um especial direito de veto, isto é, do direito de se poderem opor a propostas avançadas pelos membros do Conselho que se lhes afigurem desfavoráveis aos seus direitos e interesses legítimos, partia de uma concepção “*maquiavelista*” (Moreira, 2004) que não deixou de estar presente na concepção e fundação da ONU, ou seja, de uma concepção segundo a qual os Estados titulares daqueles assentos de comando teriam o direito de se fazer assistir de um maior peso político, no que toca a decisões relevantes para a manutenção da paz e da segurança internacionais, relativamente aos poderes reconhecidos aos restantes Estados (Moreira, 2004)<sup>27</sup>.

Um outro princípio inspirava, porém, à época, a concepção e criação da ONU e do CS – o de que todos os Estados que almejassem soluções pacíficas para os conflitos interestaduais deveriam ter assento e voz na ONU, o que justamente pressupunha que uma ideia *humanista* ( de antes e depois do Renascimento), se tinha vindo a desenvolver (como vimos na anterior abordagem histórica), no mundo.

Como conciliar essas duas orientações – aparentemente tão opostas entre si? Numa tentativa de equilíbrio, assentou-se em que toda a deliberação visando pôr termo, pelo recurso à força, a conflitos que pudessem colocar em risco a paz e a segurança

---

<sup>26</sup> No artigo 23 da Carta da ONU, os membros permanentes eram indicados pela seguinte ordem e nos seguintes termos: República da China, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os EUA, elenco que ainda hoje se mantém, sendo que a URSS, desmembrada em 1991, foi entretanto substituída pela Federação Russa. (Alvim, 2002: 90).

<sup>27</sup> “Na definição do CS” – como opina um autor - “pretendeu a Carta receber o legado *maquiavélico Ocidental* que se traduz na breve fórmula segundo a qual *quem tem força, joga-a*, o que tudo conduziu à situação de contingência em que se decidem as acções neste fim de século” (Moreira, 2004: 6).



internacionais não poderia ser levada por diante, a menos que fosse aprovada por 9 membros do CS, nesse número se incluindo os cinco Estados membros permanentes do Conselho, assistidos por conseguinte de direito de veto.

Semelhante sistema suscitou muitas críticas, uma vez que o uso do direito de veto - de concepção, como vimos, muito mais “*aristocrática*” do que democrática - levava frequentemente a que fossem postas de lado resoluções aparentemente do maior interesse para a resolução de graves situações que punham efetivamente em risco a paz e a segurança internacionais, só pelo facto, tão-somente, de algum dos detentores do direito de veto o ter exercido em nome dos interesses que lhe estavam confiados. Nesse aspecto particular, a União Soviética foi frequentemente alvo de juízos severos, uma vez que, isolada como potência não capitalista face à maioria dos membros permanentes do Conselho, vetou, em numerosos casos, deliberações de grande interesse para a maior parte dos Estados (Reis, 1978: 65).

Assim se compreende que se tenha afigurado que importava alargar o número de Estados com assento permanente, com direito a veto ou sem ele, o que iria permitir conferir ao CS, e por inerência a toda a ONU como Organização Mundial, um carácter muito mais representativo da comunidade internacional, o que reverteria a favor da legitimidade democrática das suas decisões. Questão esta, a da manutenção ou alargamento do número de assentos do CS, que tem vindo, assim, a revestir-se de crescente importância, mesmo independentemente de uma outra que se tem posto, e que é a de saber se, aos eventuais novos membros com assento permanente, ou se apenas a alguns deles, se deveria estender o direito de veto.

Face a esse contexto de manifesto desequilíbrio em matéria de representatividade, bem se compreende o empenho com que, na América do Sul, Estados como o Brasil e a Argentina tenham vindo a sustentar a sua pretensão a um lugar de membro permanente no CS, pretensão que o Estado Brasileiro tem apresentado ultimamente com maior consistência e visibilidade, uma vez que, ultrapassado a fase das ditaduras militares, se tem levado por diante no país um processo de profunda redemocratização, o que permite, com vista a

sustentar aquele objectivo, a invocar uma série de argumentos a que não se poderá negar relevância.<sup>28</sup>

Se olharmos para o conjunto das potências que foram desde logo instituídas como membros permanentes do CS, e a confirmar o carácter “aristocrático “ do mesmo, encontram-se representados os seguintes grandes espaços geopolíticos: o subcontinente Norte-americano, a Europa Ocidental, a Europa do Leste e a China Continental. Significa isso que regiões houve que, não obstante o seu grande potencial de desenvolvimento demográfico e económico, não lograram tomar parte nos “ *altos comandos*” do Conselho.

Conceder lugar no CS a outros Estados que não apenas os que tinham vencido a II Grande Guerra afigurou-se, ser o caminho a seguir, não só para, em nome do já referido princípio humanista, dar voz a outros povos e respectivos Estados, conseguindo-se assim conferir à ONU uma maior legitimidade, como também para, em termos práticos, alcançar desde logo, no quadro da própria Organização, um primeiro reconhecimento e aceitação das medidas tomadas ou a tomar pela mesma, como medidas efectivamente inspiradas pelo propósito da manutenção da paz e da segurança entre todas, mais todas, as nações - objectivo primeiro da Carta que instituiu a Organização.

Neste contexto se compreende que a pretensão sustentada por Estados como o Brasil, com vista à obtenção de um lugar permanente no CS, tenha vindo a colher, não só na respectiva região como nas organizações internacionais, algum apoio, não se podendo no entanto dizer que se trate de um apoio nítido e consistente, o que se explica pelo facto de a nível regional, como se observa em relação ao Brasil, haver outros Estados, como a Venezuela, a Argentina ou o México, a disputar a liderança regional que o Brasil visa conquistar, para além do que, e a nível das organizações internacionais, não falta, quem lembre, que o

---

<sup>28</sup> Dos argumentos invocados pelo Brasil, destacam-se os seguintes: a dimensão geográfica do país; o respectivo peso demográfico; o peso e potencialidades de desenvolvimento no campo da economia, sendo já o Brasil, muito dotado que é de recursos naturais, um dos países mais prósperos do subcontinente Sul - Americano; a relevância do Brasil no campo cultural (da literatura à música, das artes plásticas a outros domínios), assim como, no campo científico e tecnológico; o facto de o Brasil ter vindo cada vez mais a assumir uma posição de defesa de resolução pacífica dos conflitos internacionais; o facto de, nas últimas décadas, o Estado Brasileiro ter vindo a colaborar com as Nações Unidas, inclusivamente no estabelecimento e manutenção de missões de paz com vista à resolução pacífica de questões internacionais, como aconteceu no Haiti; a relevância estratégica, em matéria militar e de defesa (tanto a nível regional como mundial), da posição geográfica do Brasil. (Reis, 1978: 102).

desempenho de um lugar de membro permanente do CS implica, para além de gastos financeiros avultados, equipamentos e disponibilidade de armamentos e tropas que um país como o Brasil, aliás tradicionalmente pacifista, teria dificuldade em proporcionar (Kennedy, 2009: 88).

Tem parecido, porém, a alguns observadores que, no caso do Brasil e outros Estados, tem sido sobretudo o propósito - propósito patriótico - de adquirir um maior destaque na cena internacional que tem motivado as suas pretensões, mais ou menos publicitada, com vista à obtenção de um lugar como membro permanente no CS, assumindo que as obrigações e as responsabilidades inerentes ao almejado estatuto (de ordem militar, financeira, económica e burocrática, nomeadamente) acabariam por valer a pena, face à contrapartida decorrente da grande visibilidade e prestígio que o estatuto de membro permanente do Conselho inevitavelmente promove.<sup>29</sup>

Não obstante o muito que se tem discutido sobre o estatuto e o peso político, jurídico e militar dos membros permanentes do CS, inclusivamente por parte dos Estados interessados em alcançar assento permanente no mesmo, volvidas mais de seis décadas sobre a criação da ONU e do CS, os membros permanentes continuam a usufruir de uma posição do mais alto destaque em matéria de guerra e paz que pode já não se encontrar em consonância com a actual e real correlação de forças<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> No que diz respeito ao Brasil, tem sido inclusivamente observado que já ao tempo da Sociedade das Nações se notou esse propósito de adquirir um maior destaque na comunidade internacional, quando, julgando poder com isso vir a alcançar um lugar de grande potência no concerto das Nações, o Brasil em 1926 tomou a polémica decisão de, contrariando aliás o que se encontrava internacionalmente previsto nos Acordos de Locarno de 1925, vetar, embora em nome das ideias pacifistas que já então defendia, a entrada da Alemanha na Liga das Nações. Com efeito, nessa altura, o que sobretudo inspirava o Brasil era o seu interesse em intensificar o relacionamento com os países do continente Americano, muito especialmente com os EUA, distanciando-se manifestamente dos assuntos europeus – assuntos que, no entender do Brasil, constituíam a preocupação cimeira da Sociedade das Nações – o que concorreu decisivamente para que o Brasil viesse a retirar-se politicamente da SDN, ficando apenas a cooperar com algumas das suas organizações técnicas. (Arrais, 2005: 152-168).

<sup>30</sup> Adriano Moreira tem pertinentemente chamado a atenção para o facto de a ONU e o seu CS terem sido já, e não poucas vezes, marginalizados, inclusivamente em matérias de guerra e paz, por organizações mais vocacionadamente militares, como a NATO e, durante a Guerra Fria, o Pacto de Varsóvia. (Moreira, 2012: 26).

Aquando da fundação, em 1945, o CS era constituído por 11 membros, dos quais 5 considerados permanentes (correspondentes aos Estados vencedores da II Grande Guerra) e os restantes considerados como membros não permanentes. De então para cá, o número de Estados que fazem parte da ONU tem vindo a crescer, encontrando-se já muito perto das duas centenas. O que tem vindo a justificar as críticas que têm sido feitas ao desfasamento entre a estrutura criada em 1945 e actual realidade mundial - surgindo cada vez mais Estados, ou grupos de Estados, a reclamar um urgente alargamento do CS, em relação a uma e a outra das suas espécies de membros, permanentes e não permanentes – como também à natureza *aristocrática* do direito de veto de que dispõem os membros permanentes do CS, no modo como dele têm feito uso; pouco colhendo o argumento, invocado em defesa da ONU, de que, ao abrigo do art.27- n.º.2 da Carta, o direito de veto não pode aplicar-se a questões de procedimento (também chamadas questões *procedimentais* ou *processuais*), as quais poderiam ser decididas por uma maioria de 9 membros do CS, quaisquer que eles fossem. Acontece, porém, que esse normativo sempre suscitou as maiores dúvidas quanto à sua aplicação, uma vez que a Carta não define em lado algum o que deve entender-se exactamente pela referida expressão de *questões de procedimento*. Daí que, a partir de um ponto de vista de doutrina, se tenha vindo a generalizar o entendimento de que questões de procedimento são questões de carácter processual, isto é questões de carácter adjectivo e não questões de natureza substantiva, isto é, questões reactivas a matérias como as seguintes, que têm sido elencadas pela generalidade dos autores: aprovação de regimento interno, criação de órgãos subsidiários, convite a um Estado para tomar parte nas sessões de debate de uma determinada matéria, inscrição de uma questão numa determinada ordem do dia. Um dos aspectos mais problemáticos das questões de procedimento surge, porém, a partir do momento em que, ao abrigo da Carta, se admite que a mera qualificação de uma questão como processual ou como substantiva pode, ela própria, ser objecto de direito de veto por parte de qualquer dos membros permanentes do CS. Quer isso dizer que qualquer dos P5 pode vetar uma questão de procedimento aparentemente de relevância não mais que processual, adjectiva, por entender que a mesma poderá conduzir a tomadas de decisão relevantes sob o ponto de vista substantivo, com prejuízo dos seus direitos e legítimos interesses como Estado membro do CS)<sup>31</sup>. É nessa sede que os autores chegam mesmo a falar na existência de um verdadeiro duplo veto na esfera jurídica dos P5.

---

<sup>31</sup> Tem sido inclusivamente sustentado que o mero convite a dois Estados para, por meios pacíficos,

Tendo em conta quanto se deixa exposto, afigura-se-nos que é do mais vital interesse, para uma realista revisão de todo o esquema de defesa da paz e da segurança internacionais, rever a *filosofia* do CS como *órgão motor* da Organização Mundial que se propôs ser a ONU.

Interessará averiguar, não só se o CS é *motor* capaz, suficiente e legítimo da Organização, como também se a própria ONU não necessitará, face à actual correlação de forças a nível internacional, de ser reestruturada no seu todo.

---

procurarem solucionar um diferendo entre eles (Cfr.artº.33-nº2 da Carta), assim como a decisão de investigar um diferendo ou situação susceptível de desencadear atritos entre Estados, não pode, por vezes, deixar de ser considerado como uma verdadeira questão substantiva e não procedimental – e, por consequência, como uma questão susceptível de desencadear o uso do direito de veto. (Kennedy, 2009: 88; Manuel de Almeida Ribeiro e Mónica Ferro, (2004) *in A Organização das Nações Unidas*, Coimbra, Livraria Almedina, 2ªedição, pp.108-109; ).

## **I.4 Membros Não Permanentes**

Aquando da sua criação, o CS começou por contar, como vimos, para além de cinco membros permanentes (os cinco Estados vencedores da II Grande Guerra), com seis outros membros, designados como membros não permanentes.

Ao abrigo do art.23-nº.2 da Carta da ONU, os membros não permanentes são eleitos por maioria qualificada pela Assembleia Geral, a qual deverá levar em consideração, não só a contribuição dos Estados em prol da paz e da segurança internacionais, como também o objectivo de uma distribuição geográfica tendencialmente equitativa.

Os mandatos dos membros não permanentes têm a duração de dois anos, sendo que um Estado eleito membro não permanente não pode ser reeleito imediatamente após o termo desse mandato, o que tem sido justificado com a alegação de que, a não ser imposta aquela impossibilidade de reeleição sucessiva, se abriria caminho à criação de uma como que categoria de membros não permanentes com uma presença mais dilatada do que os que não beneficiassem dessa reeleição, alegação que terá a inspirá-la a preocupação por parte dos Estados fundadores da ONU, investidos que se encontram do estatuto de membros permanentes assistidos de direito de veto, de manter incólume essa sua posição de poder e prestígio, assente inclusivamente em “aristocráticos” pressupostos de discricionariedade e irresponsabilidade, relativamente as tomadas de posição.

Presentemente, o número de membros não permanentes é, já não de seis, mas de dez. Nenhum membro que termina o seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.

Desde a criação da ONU até hoje, a definição dos critérios a que deverá obedecer o recrutamento de novos membros não permanentes do Conselho tem sido muito debatida. Diversas propostas se apresentaram e defenderam já, sustentando nomeadamente que o número de membros não permanentes deve ser consideravelmente alargado, de forma a possibilitar uma representação geograficamente mais equilibrada do conjunto de Estados que foram aderindo à ONU - conjunto que, como vimos, já vai a caminho das duas centenas.

O objectivo de alargar o número de membros não permanentes do CS tem sido sobretudo defendido, não por Estados de grande envergadura, os quais, como vimos, se encontram mais empenhados, como o Brasil, a Alemanha ou o Japão, em alcançar um assento como

membro permanente, mas por Estados de peso mais marcadamente regional, sustentando, inclusivamente, que isso poderia contribuir muito significativamente para conferir ao CS uma muito maior, porque mais equilibrada, representatividade da comunidade internacional, do que resultaria, por seu turno, uma mais pronta e convicta aceitação das respectivas deliberações.

Neste contexto, uma questão, necessariamente ligada à problemática de uma eventual reforma da ONU e do seu CS, que frequentemente tem sido levantada é a de se definir, antes de mais, o papel que, em todo esse trabalho de renovação da Organização Mundial, e muito especialmente do CS, caberia desempenhar aos membros não permanentes deste mesmo Conselho, questão essa que se afigura da maior importância, e de grande relevância democrática, tendo em conta que a maior parte dos Estados filiados na ONU são Estados de pequena ou média dimensão, os quais, ao mesmo tempo que se esforçam com vista à resolução de seus problemas próprios, se mostram, na generalidade, de algum modo interessados em contribuir também para a melhoria das condições de convívio da comunidade internacional, melhoria que, revertendo para o bem comum, acabaria igualmente por os beneficiar.

Por outras palavras: o que parece estar verdadeiramente em causa, neste particular, é apurar se o número de membros não permanentes no seio do CS, tal como se encontra estabelecido mesmo depois do alargamento operado por altura do vigésimo aniversário da Organização, assegura uma suficiente e eficiente representação dos legítimos interesses e direitos da mais de centena e meia de pequenos e médios Estados filiados na ONU, ou se, bem pelo contrário, se revela insusceptível de concretizar semelhante objectivo, devendo antes esse número e o seu recrutamento ser ponderados e democraticamente revistos, indo-se para além dos circunstancialismos históricos que determinaram as escolhas iniciais, e reestruturando de forma muito mais ampla os critérios de selecção, no quadro por sua vez de uma alargada reforma de toda a Organização mundial, com incidência na composição e funcionamento do CS.

## Capítulo II – REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

### II.1.Problemática Geral

A) A existência da ONU, como grande Organização internacional vocacionada para a defesa da paz e da segurança entre os Estados, tem sido objecto de discussão, não só a nível ideológico e académico, como também a nível prático e da experiência histórica.

A tal propósito têm vindo a ser defendidas posições antagónicas. Assim, enquanto uns vêm a ONU como uma organização internacional do maior interesse com vista a garantir a paz e a segurança internacionais, outros encaram-na como uma organização inspirada fundamentalmente pelos interesses imperialistas dos EUA.

Para os primeiros, a ONU é absolutamente necessária; para aqueles outros, a ONU é perfeitamente dispensável, por não garantir verdadeiramente a paz no mundo, devendo-se a relativa segurança em que hoje se vive não propriamente a ONU, mas sim ao que tem sido chamado o *equilíbrio do terror*, ou seja, a inibição que os Estados sentem relativamente à possibilidade do recurso a armas nucleares.

De facto, o poder das armas de destruição maciça acumulado é de tal ordem que nenhum Estado ousa lançar mão daquele recurso, temendo a retaliação que se seguiria, receio que o alargamento do número de potências com capacidade nuclear tem vindo cada vez mais a justificar.

Os detractores da ONU consideram-na, por conseguinte, como algo incapaz de garantir a paz e a segurança internacionais, servindo apenas, segundo alguns deles, para defender os interesses imperialistas dos EUA, assim como dos seus aliados, nas mais diversas vertentes: económica, financeira, militar, ideológica, etc. Para esses críticos, os grandes lugares da ONU, e dos diversos organismos que a integram, ou lhe estão subordinados constituem inclusivamente, como que postos para colocação e benefício de um considerável número de personalidades que, de alguma forma, deram um contributo decisivo para a defesa dos grandes interesses dos EUA e dos seus aliados. Referem-se, a



propósito, a lugares tão diversos como o de Secretário-Geral das Nações Unidas, de embaixador da UNESCO, de lugares de chefia no FMI, OMS. (O'Brien, 1997: 4)<sup>32</sup>.

Não obstante, no mundo ocidental, a maior parte dos observadores, olhando para o que tem sido a vida internacional ao longo das décadas que se seguiram ao fecho da II Grande Guerra, entende que, embora não isenta de limitações, a ONU é uma organização internacional do maior interesse com vista a assegurar a paz e a segurança entre as Nações, na medida em que, não deixando de constituir, desde logo, um verdadeiro “Parlamento do Homem”, como lhe chama Paul Kennedy (Kennedy, 2009: 21), cria condições para um melhor convívio entre os povos, para o seu progresso e desenvolvimento, ao mesmo tempo que detém mecanismos de poder, como é o caso do CS, que lhe permitem, em caso de necessidade, intervir militarmente neste ou naquele ponto do Globo, de forma a alcançar a superação de confrontações bélicas susceptíveis de pôr em causa a paz e a segurança, tanto a nível local, como regional, continental ou mundial.

Para esses mesmos observadores, e definindo uma posição que temos por sensata, o grande problema que se põe, ou se deve pôr, não é o de se procurar saber se a ONU e o CS devem ou não ser extintos, mas sim o de se procurar determinar em que medida, e sob que aspectos, é que a mesma ONU, como o seu CS, deve ser melhorada, com vista a que possa funcionar como, consoante defende Paul Kennedy (2009) na obra que dedicou à Organização, como um verdadeiro “*Parlamento*” onde os povos de todo o mundo possam expor os problemas que os afligem e, inclusivamente, discutir soluções para os mesmos<sup>33</sup>.

Na estrutura da ONU, ressaltam a Assembleia Geral e o CS como as estruturas de maior impacto político e mediático da Organização, uma vez que todos os grandes assuntos de

---

<sup>32</sup> A intransigente defesa dos interesses vitais dos EUA explicaria, para muitos desses observadores, o facto de o governo Americano ter retirado a confiança política ao Secretário Geral Boutros-Ghali, ao aperceber-se de que a actuação e o protagonismo deste punham em causa aqueles interesses (Cfr. Paul Kennedy, *op.cit.*, p.117).

<sup>33</sup> A contribuir em grande medida para fazer da ONU um *verdadeiro Parlamento do Homem*, temos inclusivamente a sessão de abertura da respectiva Assembleia Geral, seguida habitualmente com muito interesse pelos principais meios de comunicação social da generalidade dos países, o que se deve sobretudo ao facto de nela ter lugar um amplo debate entre os Estados em torno dos mais importantes problemas de interesse internacional, acontecendo que a estrutura administrativa que apoia a Assembleia Geral fornece aos *media* elementos sobre as temáticas que irão ser abordadas, enquanto que, para efeito desse debate, os Estados se fazem frequentemente representar pelas suas figuras de maior prestígio – presidentes da república ou monarcas, chefes do governo ou ministros dos Negócios Estrangeiros – o que tudo contribui para conferir à sessão inaugural maior brilho e interesse.

real interesse para a comunidade dos povos acabam por ir parar à agenda da Assembleia Geral, do mesmo modo que os conflitos e confrontações que ameacem a paz e a segurança internacionais acabam por ser objecto da atenção do CS.

Com efeito, ao aproximar-se o último trimestre de cada ano no caso da Assembleia Geral, ou em qualquer outra altura no caso do CS, é convocada uma reunião para decidir sobre assuntos da paz e da guerra, dando os meios de comunicação social da maior parte dos países ampla cobertura ao que possa vir a ser decidido.

Admitindo que, tal como a ONU no seu todo, o seu CS tenha, na generalidade dos casos, feito os possíveis com vista à manutenção das condições para a consolidação da paz e da segurança internacionais, observa-se que nem tudo tem sido feito de acordo com o estabelecido na Carta da Organização; sobretudo nas últimas duas décadas, o que se explicará pelo facto de, em 1945, não ter sido possível prever toda a variedade de situações que viriam a surgir, devendo porém ter-se sempre em vista a necessidade de obediência ao espírito que presidiu à criação da ONU.

Esse esforço de adaptação a uma complexa realidade internacional em constante mutação tem-se feito notar, inclusivamente, nos casos de instituição de missões de paz vocacionadas para a resolução de problemas locais que ameaçam agravar-se e assumir riscos de instabilidade dificilmente controláveis, como aconteceu, por exemplo, no Camboja, com a Frente Polisário, ou em Timor Leste (O'Brien, 1997: 4).

Muito se tem discutido sobre se, na sua actuação, o CS assume ou deve assumir um papel *de conciliador, de mediador ou de juiz*.

Há que ter em conta, nesse particular, que o normativo respeitante à actuação do CS se encontra contido nos capítulos VI e VII da Carta da ONU, sendo de destacar, naquele, os artigos 37.2 e 38, e, neste, o artigo 39<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> O capítulo VI, intitulado “solução pacífica de controvérsias” compreende os artigos 33 a 38, estabelecendo, nomeadamente que “Se o Conselho de Segurança julgar que a continuação dessa controvérsia pode, de facto, constituir uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais, decidirá se deve agir de acordo com o artigo 36 “- o qual prevê meras recomendações – “ou recomendar os termos de solução que julgue adequados”.

O capítulo VII, intitulado “Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão” compreende os artigos 39 a 51, merecendo desde logo o maior destaque o primeiro desses normativos, no qual se estipula que “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medida deverá ser tomada de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

Da análise dos referidos preceitos, resulta que o CS tanto pode intervir e decidir a pedido do Secretário-Geral da ONU, como a requerimento de Estados que se encontrem em situação de conflito, e ainda por sua iniciativa própria.

Nas suas intervenções, porém, e ao abrigo da letra e do espírito da Carta, o CS encontra-se assistido de um poder *discricionário*, o qual lhe permite, desde logo, face a determinada situação, pronunciar-se sobre se a mesma é ou não de molde a colocar em risco a paz ou a segurança internacionais, acontecendo que só na primeira hipótese é que o Conselho intervirá.

Do estudo feito ao histórico das intervenções do CS, tem a maioria dos observadores concluído que este importante órgão tanto se tem orientado por um propósito *conciliatório*, como por um *intento de mediação*.

Com efeito, no que diz respeito à actuação do CS, tem acontecido que, com frequência, bastará uma chamada de atenção às partes desavindas para que estas, sensibilizadas por um maior sentido de responsabilidade, venham a assumir um comportamento consentâneo com a necessidade da manutenção da paz e da segurança. Outras vezes, porém, a situação é mais complexa ou mais grave, tornando-se necessário que o CS tome a iniciativa de fazer deslocar, até aos Estados em conflito, elementos encarregues de levar por diante a apreciação e o debate de propostas tendo em vista, geralmente com cedências de ambas as partes, pôr termo aos problemas que entre as mesmas se tinham levantado, ou, pelo menos, levar as partes em conflito a aceitar que os problemas que as dividem deverão antes ser resolvidos mediante o recurso a instituições jurisdicionais vocacionadas para o seu debate e resolução, como é o caso do Tribunal Internacional de Justiça com sede em Haia, nunca porém, com o recurso à força (Kennedy, 2009: 97).

Relativamente ao carácter *discricionário* que assiste ao poder do CS quando decide sobre se determinada situação constitui ou não risco para a paz e a segurança internacionais, tem sido destacado, por muitos observadores, que foram sobretudo razões de ordem histórica e pragmática que conduziram ao esquema previsto na Carta. Com tal esquema, ter-se-á, procurado, por um lado, conferir maior peso e responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais a Estados que, ao longo da II Grande Guerra, se comportaram como intervenientes decisivos para fazer vergar e sucumbir a ameaça totalitária do Eixo *Nazi-fascista*, e por outro lado, levar também em conta, o que em princípio nos parece razoável, a experiência de guerra daqueles mesmos Estados, a qual lhes conferiria uma

maior capacidade para uma mais ponderada decisão sobre se, neste ou naquele caso concreto, nos encontramos ou não perante um verdadeiro risco para a paz e a segurança internacionais (Kennedy, 2009: 97)<sup>35</sup>.

A esses fundamentos, tem sido contraposto que nem a França nem a China tiveram, no segundo grande conflito mundial, um papel que pudesse ser considerado francamente decisivo para a vitória dos Aliados<sup>36</sup>.

Neste confronto entre uma argumentação de cunho essencialmente histórico e uma outra de natureza mais actualista, mais voltada para as realidades do presente, somos de parecer que o ponto que mais pode chocar o observador contemporâneo é o demasiadamente restrito número de Estados que continua a poder julgar da perigosidade das situações no cenário internacional, e, ainda, o facto de os cinco membros permanentes do Conselho (os Estados vencedores da II Grande Guerra, os P5) se encontrarem assistidos de um *aristocrático* ou *oligárquico* direito de veto (Kennedy, 2009: 97).

Solucionado ou não o diferendo entre os Estados sob o ponto de vista da salvaguarda da paz e da segurança internacionais, que é quanto compete fazer ao CS, poderá o mesmo diferendo transitar ou não, ou alguns dos seus aspectos, para instituições jurisdicionais vocacionadas para, estudando em profundidade os assuntos, decidir, quanto ao *mérito da causa*. Entre semelhantes instituições, para além de outras que têm vindo a ser criadas (como o Tribunal Penal Internacional), conta-se inclusivamente o próprio Tribunal Internacional de Justiça previsto na Carta (Kennedy, 2009: 239-240).

Assistido, como prevê a Carta, de direito de veto, qualquer um dos membros permanentes do CS, poderá, porém, opor-se à decisão que resultar do debate levado a cabo sobre este ou aquele problema em concreto.

---

<sup>35</sup> Forçoso é reconhecer, com efeito, que, ao considerar - por sua iniciativa, a requerimento dos Estados desavindos, ou ainda a pedido do Secretário - Geral da ONU - que uma dada situação ou diferendo põe em risco a paz e a segurança internacionais, o CS se comporta como verdadeiro juiz, ou seja, pronuncia um veredicto, isto é, exercendo uma função de carácter judicial, toma uma decisão que, sem se debruçar sobre o mérito da causa, opta por um dos pólos da dicotomia: existência ou inexistência de riscos, pronunciando-se em definitivo sobre se o modo como as partes em diferendo se têm comportado põe ou não em risco a paz e a segurança no mundo. Se o CS, ao abrigo do art.39 da Carta, sustentar que a situação sob análise comporta tal risco, será de imediato dado início a toda uma série de procedimentos prevista na Carta, podendo então ter lugar um processo de inquérito, ou seja, um processo em que se procurará reunir informações da mais diversa ordem sobre a situação em concreto, com vista a apurar, nomeadamente, se houve agressões de Estado a Estado, intervenção de grupos armados de um Estado no território de outro, prática de actos de sabotagem ou outros ilícitos. (Kennedy, 2009: 69).

Dizem os observadores que, não obstante o facto de a Carta, na sua letra e espírito, apontar para objectivos de grande significado a nível mundial, muitas vezes tem acontecido que os membros permanentes do CS não se conseguem abstrair suficientemente dos interesses que são próprios dos Estados que representam. O histórico das decisões finais do Conselho mostra efectivamente que, pelo menos até ao termo da Guerra Fria entre os Grandes Blocos, o comportamento dos EUA e o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, relativamente ao uso do direito de veto, se orientou sobretudo por critérios ideológicos e de defesa dos interesses dos respectivos Estados. Semelhante comportamento fez fracassar numerosas reuniões, que terminaram inconclusivas. De então para cá, o direito de veto tem sido usado menos vezes e, quando usado, tem-no sido de forma mais criteriosa e fundamentada, o que se tem traduzido no aumento do número de deliberações tomadas pelo CS, fato este que se afigura particularmente relevante (Kennedy, 2009: 27).

No que diz respeito à eficácia das deliberações tomadas pelo CS, muito se tem discutido sobre se as mesmas se encontram dotadas de verdadeira *força vinculativa*, podendo inclusivamente ser aplicadas de forma coerciva, ou se, pelo contrário, correm o risco de virem a ser desrespeitadas, problemas que, em certa medida, não deverão deixar de ser também encarados a partir de uma óptica mais geral, que decorre da própria estrutura e aplicação do Direito Internacional Público<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> É sabido que, na sociedade internacional, o Direito não tem funcionado com a mesma eficácia com que tende a ser observado na ordem interna, isto é, adentro das fronteiras de cada Estado. Acontece, efectivamente, que a sociedade internacional, não obstante o muito que já tem progredido, não se encontra ainda dotada de todas as estruturas e mecanismos que seriam necessários para levar a cabo a aplicação coercitiva, isto é, pela força, das decisões tomadas por quem de direito. Como costuma comentar-se: se na ordem interna é difícil fazer respeitar quanto jurisdicionalmente se decide, na ordem internacional ainda o é mais, se bem que se vá notando, com a evolução da História e o desencadear de grandes acontecimentos internacionais, uma mais nítida tendência para a aceitação do princípio de que as decisões tomadas por quem de direito a nível internacional deverão ser acatadas pelos Estados, organizações ou outras entidades a que se dirijam. Assim sendo, mesmo que a sociedade internacional – neste caso, a ONU, através do seu CS - não disponha, em todas as circunstâncias e oportunidades, de meios expeditos para fazer cumprir as suas deliberações, o certo é que estas nem por isso deixarão de se fazer assistir de um carácter obrigatório, a começar inclusivamente pelos Estados em confronto que voluntariamente submetem os seus diferendos à apreciação do CS. Como observam alguns, não faria sentido que os que procuram junto de quem de direito um veredicto para os seus diferendos acabassem por não acatar o mesmo veredicto. (Alvim, 2002: 101).

Uma reflexão mais profunda sobre a justificação da existência do CS como preponderante órgão permanente das Nações Unidas é de molde, porém, a conduzir o observador a colocar-se um outro problema, que é o da razão de ser da própria ONU, procurando-se indagar se, uma vez aparentemente ultrapassada a divisão do mundo em duas grandes coligações estaduais antagónicas, *se* ainda subsiste a sua utilidade.

A esse respeito, observadores de formação marxista ou afim têm-se pronunciado no sentido da inutilidade, para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais, da manutenção de uma estrutura tão vasta e complexa como é a da ONU.

Com efeito, segundo tais observadores, a paz e a segurança dos Estados têm continuado a estar em risco de 1945 para cá, só não tendo ainda o mundo caído até hoje num novo conflito à escala global, não por mérito da actuação da ONU e do seu CS, antes sim, pelo clima de inibição desencadeado pelo chamado *equilíbrio do terror* (Reis, 1978: 37-40; Soares, 1975: 21).

Sendo assim, a ONU e o CS, para além de pouco operacionais e eficazes, implicam avultados custos de manutenção que estão bem longe de poder ser justificados pelos resultados práticos conseguidos.

Uma óptica diferente tem, porém, outros observadores, para quem a existência e o funcionamento da ONU e do seu Conselho de Segurança contribuem desde logo para o estabelecimento de um clima de maior respeito nas relações entre os Estados e, consequentemente, para a criação de um sentimento de maior segurança na comunidade internacional. (Kennedy, 2009: 21).

A esta luz, a ONU, fundada em 1945 pelos Estados que saíram vencedores da II Grande Guerra, surge como o organismo melhor concebido, mais vocacionado, *para* a defesa da paz e segurança internacionais, como uma organização que, tendo herdado muitas das características da anterior SDN, apresenta no entanto, um “ grande avanço nas funções e nos poderes” em relação à referida SDN, “ não só no campo da resolução de conflitos, mais também no dos direitos humanos e assuntos económicos”(Kennedy, 2009:13-14). As motivações mais profundas que conduziram à sua fundação e os objectivos mais importantes a que se propõe constam, aliás, em termos solenes, do Preâmbulo da Carta, onde os Povos das Nações Unidas, falando em nome colectivo (“Nós os Povos”), evocam, representados pelos respectivos Estados que assinaram na Cidade de São Francisco, nos

Estados Unidos da América, em 26 de Junho de 1945, os muitos sofrimentos infligidos aos Povos nas duas Guerras Mundiais ocorridas no século XX, e apontam para a necessidade imperiosa de se implementar a aliás complexa estrutura de organização política mundial instituída na Carta como garante último da manutenção de uma paz duradora para todos os povos - Nações – Estados do planeta.

O sistema integrado pela ONU e o CS é, sem dúvida, complexo e carece ainda de ser consolidado, mediante um notável esforço no sentido de, inclusivamente, uma melhor, e mais ajustada definição de funções e poderes, reconhecendo-se, no entanto, que o que há a fazer é ir em frente, tendo sempre presentes as limitações inerentes ao Direito Internacional Público, isto é, procurar levar por diante a consolidação e aperfeiçoamento das estruturas e regras de funcionamento da Organização.

Nem toda a actuação da ONU e do seu CS se terá traduzido em resultados positivos. Constituindo uma vasta estrutura supranacional, a ONU, com o seu CS, não está vocacionada para actuar segundo a lógica interna de um Estado particular. À ONU, e ao seu CS, não competirá governar e, nessa linha, criar normas jurídicas, aplicá-las e julgar os casos de subsequente desrespeito (funções que competem, classicamente, aos Estados soberanos, assistidos de poder legislativo, executivo e judicial). À ONU, e ao seu CS, caberia, muito particularmente, a missão de, com o objectivo de garantir a paz e a segurança internacionais, contribuir para que os diferentes Estados se comportem de molde a resolver os seus diferendos de forma pacífica, permitindo, assim, um convívio pacífico e capaz de oferecer melhores condições para o desenvolvimento económico e social, posição, essa, que se nos afigura, porque mais realista, a mais pertinente e defensável.<sup>38</sup>

Quer isso dizer que, na óptica desses observadores, a ONU e o seu CS acabam por exercer uma verdadeira *magistratura de influência* junto dos Estados membros, sustentando-se, inclusivamente, que mais importante do que tomar essa ou aquela iniciativa concreta será debater e, se necessário, decidir em função das conclusões seguras a que se tiver chegado. Olhando ao histórico do funcionamento da ONU e do CS de Segurança, verifica-se que, muitíssimas vezes, toda a respectiva estrutura se tem limitado a debater as questões que lhe são apresentadas. Tal debate, porém, tem permitido refrear muitos ânimos desavindos, tornando possível uma ponderação mais serena de hipóteses de resolução, o que tudo acaba por contribuir para uma melhor aceitação do que vier a ser deliberado. Em casos de grave

---

<sup>38</sup> Cfr. Kennedy, (2009), op.cit.,pp.13-14.

tensão, revestidos de maior complexidade técnica ou jurídica, tem sido também tomada, como já vimos, a iniciativa de confiar a responsabilidade de uma decisão em concreto a instituições jurisdicionais de carácter internacional, especialmente vocacionadas para o efeito, o que igualmente se nos afigura avisado (Alvim, 2002: 105). A este propósito, lembra Paul Kennedy (2009) que as mudanças que ocorrem na sociedade mundial determinam que se recorra frequentemente à ONU, “mesmo que não aproveamos os registos anteriores da Organização”, com vista a ultrapassar as dificuldades que se vão deparando a nível internacional. É certo, como reconhece o mesmo autor que, na sua actuação política, os Estados procedem por vezes como se a ONU não existisse. Assim fizeram, por exemplo, a URSS em 1950 e os EUA em 2003. Tal comportamento envolve, porém, “um preço a pagar”<sup>39</sup>.

**B).** Voltando a concentrar a nossa atenção na temática do CS, vejamos que medidas fará sentido sugerir como aconselháveis face ao objectivo de conferir àquele poderoso órgão da ONU uma mais eficiente estrutura e melhores regras de funcionamento, de modo a torná-lo mais capaz de levar por diante o fim primacial a que se propõe e que interessa, no fundo, a todos os Estados, ou seja, o de assegurar as condições necessárias à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Forçoso será então reconhecer que os maiores reparos que têm sido feitos à estrutura e funcionamento do CS incidem fundamentalmente sobre os seguintes pontos:

- (1) O peso dos condicionamentos históricos da génese do CS-ONU;
- (2) A estrutura autoritária do Conselho;
- (3) O défice de legitimidade e de representatividade das suas deliberações.

Relativamente ao primeiro daqueles reparos, têm-se multiplicado as críticas, dizendo a generalidade dos observadores que a criação do CS se encontra *muito datada*, isto é, muito marcada pelo tempo, mais precisamente pelos dramáticos acontecimentos dos meados da década de quarenta do século passado, quando o mundo se debatia no mais terrível conflito em que já se viu envolvido, ou seja, a II Grande Guerra. Nessa altura, viviam-se horas de angústia e de incerteza, pairando sobre os povos a opressão e as ameaças dos Estados de orientação Nazi-Fascista. É natural que, nesse contexto, as potências que tudo fizeram para fazer vergar o Eixo tivessem querido valer-se de todos os mecanismos capazes de garantir

---

<sup>39</sup> Cfr. Paul Kennedy.op.cit.,p.14.



que a ameaça à paz e à segurança mundiais inerentes aos credos políticos de Hitler, Mussolini e Hirohito jamais voltariam a fazer-se sentir. O conflito bélico de 1939-45 tinha, efectivamente, levado a mais de cinquenta milhões de mortos (de entre os quais, como tem sido repetidamente lembrado, seis milhões de Judeus e vinte milhões de Russos); tinha deixado diversos países (como a Alemanha, a Holanda, a França e a Polónia) arrasados nas suas estruturas industriais, agrárias e de transportes; tinha levado populações inteiras a passar por necessidades de toda a ordem, desde a fome e a doença a privações e limitações dificilmente imagináveis (Neves, 1978:47 e Reis, 1978: 35).

O certo, porém, como opinam muitos, é que semelhante situação se encontra hoje, quando já vai passado mais de meio século sobre a sua ocorrência, completamente ultrapassada. Basta que se diga que se assistiu, praticamente por todo o lado, e logo nas primeiras décadas que se seguiram ao fecho da II Grande Guerra, a uma profunda recuperação do tecido económico, social e cultural das populações. Quer isto dizer que estaria chegada a altura de se repensar todo o universo de estruturas criado pelos vencedores da II Grande Guerra, a começar desde logo pela ONU e o seu CS.

Haveria, agora, que adaptar aquela e este às realidades internacionais dos tempos actuais, para mais quando, aparentemente pelo menos, já terminou o pior da Guerra Fria e o panorama internacional é muito diferente do dos anos 40 do século XX, como se poderá concluir a partir de muitos indicadores, de entre os quais não será dos menores o facto de os dois Estados mais severamente derrotados em 1945, ou seja, a Alemanha e o Japão, constituírem hoje duas potências económicas da maior importância, com um interesse de todo incontornável para o “equilíbrio económico e social no mundo” (Alvim, 2002: 106).

Semelhante enquadramento histórico poderá explicar, em grande medida, que ao CS, integrante da ONU e seu único órgão colectivo e intergovernamental de funcionamento permanente, tivesse sido conferido um *carácter marcadamente autoritário* quando se determinou que os vencedores da II Grande Guerra ficariam definitivamente a figurar nele.

Como se tanto não bastasse, foi ainda determinado, como já vimos, que a esses cinco vencedores da Guerra ficaria a assistir, no que diz respeito à tomada de decisões pelo Conselho, o *direito de veto*, ou seja, o direito de contestar e inviabilizar qualquer decisão que considerassem atentatória dos seus direitos e legítimos interesses.

Para além do carácter “autoritário” dos poderes que lhe foram conferidos, o CS tem oferecido um outro flanco à crítica da comunidade internacional: o de se encontrar carecido de representatividade e consequentemente de legitimidade.

De representatividade, como tem sido observado, uma vez que, no seu núcleo de membros permanentes, não figura sequer um único representante de regiões que, pelo seu comprovado desenvolvimento, têm hoje um peso muito significativo no equilíbrio económico, social e político de vastos territórios, como acontece com o Brasil e a Argentina relativamente ao subcontinente Sul-Americano, nele não se fazendo também representar as chamadas *economias emergentes*, como é o caso da economia da União Indiana, para a qual contribui uma população extremamente numerosa.

Dessa falta de representatividade decorre que o CS se encontra também necessariamente afectado por um défice de legitimidade, uma vez que as decisões que toma estão por vezes longe de corresponder às mais profundas convicções dos Estados e povos que às mesmas ficam sujeitos. O que tem levado a que, antes e depois do termo da Guerra Fria, alguns Estados viessem defender, como também já vimos, que o número de membros permanentes do Conselho terá de ser forçosamente alargado, reivindicação que tem sido feita desde o Médio Oriente, pela Índia e o Paquistão, à América Latina, pelo Brasil e a Argentina (Schrijver, 2007: 133).

Tal situação de desequilíbrio entre a estrutura do CS e as realidades da política internacional no mundo de hoje tem vindo a determinar a sustentação de diversos fundamentos com vista ao alargamento do número de membros permanentes do CS, sendo que os mais frequentemente invocados têm sido os seguintes:

- (1) o peso demográfico dos Estados que reivindicam esse alargamento (caso da Índia e do Brasil);
- (2) as potencialidades de desenvolvimento económico;
- (3) o contributo dado por esses Estados para o equilíbrio regional;
- (4) a defesa do ideal pacifista (caso, inclusivamente, do Brasil, que tem vindo a subscrever diversos tratados com vista a impedir o uso de armas nucleares);

(5) a necessidade de considerar também, em matéria de membros permanentes, outros requisitos relevantes para além dos pertinentes à pronta disponibilidade de potencial militar.

A propósito deste problema da representatividade e legitimidade da actuação do CS, têm alguns observadores vindo a sustentar, na sequência aliás de um ponto de vista que chegou a ser proposto por Churchill (Ribeiro, 2004: 62-63), que seria de todo o interesse que se criassem, no quadro da comunidade internacional, estruturas intermédias de poder, congregando cada uma delas diversos Estados em função da proximidade geográfica ou cultural, ou por meras razões económicas, por forma a atenuar o peso excessivo das grandes potências, como é sobretudo o caso dos EUA em relação aos outros Estados, o que permitiria a estes, e às organizações intermédias em que se agrupassem, fazer valer melhor os seus direitos e também defender melhor os seus interesses. Com semelhante medida, estar-se-ia a combater melhor aquilo a que os mais críticos têm vindo a designar *por unilateralismo Norte - Americano*, ou seja, a postura hegemónica que têm adoptado os EUA em momentos cruciais da história recente, como no caso do Iraque, cuja invasão foi decidida unilateralmente pelo presidente George Bush, com o pretexto de libertar aquele país Asiático de um regime de ditadura, acabando porém por o deixar cair no caos e na violência. Relativamente ao apontado unilateralismo, têm outros observadores vindo a sustentar que a melhor forma de o combater seria a redefinição geral das estruturas políticas internacionais, por forma a conferir-lhes um perfil multilateral, isto é, chamando à tomada de decisões no cenário internacional um número muito maior de Estados, incluindo a maior parte dos chamados Estados emergentes, e conferindo-lhes inclusivamente, com direito ou não a veto, o estatuto de membros permanentes do CS. Note-se, porém, a esse respeito, que, como tem sido apontado pelos observadores que têm dos problemas internacionais uma visão mais crítica, os EUA, com o propósito de manter a todo o custo o máximo de liberdade de actuação no cenário internacional têm, eles próprios, através de iniciativas várias, inclusivamente a nível bilateral, procurado fazer crer que defendem também o multilateralismo em relação à resolução das grandes questões respeitantes à paz e à segurança internacionais, chegando inclusivamente ao ponto de se aproximarem diplomaticamente deste ou daquele Estado e com ele estabelecer acordos e compromissos.

Com semelhante posicionamento - opinam ainda -, os EUA têm vindo a afastar-se do rumo que deveria seguir-se, na sociedade internacional, com vista a garantir mais duradouramente a paz e a segurança entre os Estados. Nesse sentido, os EUA tendem a

encarar a política internacional com uma visão “tipo século XIX”, actuando numa lógica decorrente dessa mesma visão, ou seja, buscando incessantemente assegurar um conjunto de pontos de apoio por todo o mundo que lhes permita manter uma posição hegemónica no concerto das nações e, através dessa posição, procurar continuar a defender os seus interesses de diversa ordem, fundamentalmente os económicos (Schrijver, 2007).

Posição contraposta a essa têm os defensores de um verdadeiro multilateralismo, para quem, inclusivamente nas questões da paz e da segurança do mundo no seu todo, deverão ser antepostos aos dos EUA os interesses fundamentais da comunidade internacional, afigurando-se-lhes que o melhor caminho para isso seria, antes de mais, a defesa dos direitos e legítimos interesses dos diversos Estados, e, conseqüentemente, o combate, a nível inclusivamente regional, à miséria e à fome, uma vez que, conforme pode concluir-se de muitos estudos já realizados, são as situações de miséria e fome as que mais contribuem para a eclosão dos grandes confrontos sociais e políticos<sup>40</sup>.

Tornar-se-ia, assim, necessário rever todo o sistema de mecanismos internacionais instituídos para a defesa da paz e da segurança globais, de forma a fazer vingar o Direito na resolução dos conflitos interestaduais, a qual deveria processar-se do modo mais pacífico possível, tornando-se o recurso às armas cada vez mais pontual e residual, não podendo nenhum Estado, por muito poderoso, arrogar-se o direito de, sem real cobertura jurídica, fazer uso daquelas para defender os seus interesses. Daqui decorreria, como não poderia deixar de ser, a necessidade de se proceder à reforma, inclusivamente, do CS, reforma essa, a processar-se, de uma forma aberta, inspirada no Direito, na Justiça e na Ética, e com o concreto objectivo de combater a insegurança, prestando-se inclusivamente atenção à dinâmica da história contemporânea recente, com vista a prevenir as causas mais profundas dos conflitos entre Estados.

Para já, todavia, entendem os multilateralistas que deverá ser combatida, com determinação, a tendência de algumas grandes potências, como durante a Guerra Fria, os EUA e a União Soviética e, mais recentemente, os mesmos EUA, a Rússia e a China, para se socorrerem da ONU e do seu CS, com vista sobretudo a defender os seus interesses

---

<sup>40</sup> Assinale-se que foi inspirado por essa ordem de ideias que um grupo de países – constituído pela Índia, a África do Sul e o Brasil – defendeu já, no seio da Assembleia Geral da ONU, o projecto de constituição de um fundo (que viria a chamar-se IBAS ou na sigla Inglesa IBSA) destinado a estimular a cooperação internacional no combate à pobreza e à fome. (Neves, 1978: 14).

próprios enquanto Estados, o que, em última análise, põe em causa o prosseguimento dos objectivos por que, no seu espírito e na sua letra, se inspirou a Carta de São Francisco que instituiu a ONU. Nesse contexto, importaria ultrapassar o clima de desconfiança entre os Estados, o que coloca o problema da urgência de uma reforma mais profunda da ONU e do seu CS, pondo de lado as tendências unilateralistas no estudo e tratamento das grandes questões internacionais, substituindo-as por uma visão e prática francamente multilateralistas. (Schrijver, 2007:35).

Uma reformulação operada nesse sentido, francamente multilateralista, conferiria à ONU e ao seu CS, uma outra face, o que tornaria a presente Organização Mundial muito mais credível aos olhos dos povos, concorrendo para que as suas deliberações fossem melhor compreendidas e acatadas, e anulando assim, também, as críticas dos seus detractores mais radicais, os quais insistem em ver nas organizações internacionais em causa uma espécie de “*Clube de Ricos*” (Soares, 1975: 153), onde os lugares cimeiros são geralmente atribuídos a personalidades que, de uma outra forma, mais se destacaram, não propriamente na defesa dos interesses de todos os Estados, mas sim na dos mais poderosos deles.

Resulta assim evidente que a ampliação da estrutura do CS tem por pressuposto o alargamento do número dos seus membros permanentes, o que acabaria por ser da maior utilidade sob os pontos de vista da representatividade e da legitimidade democráticas, mesmo que aos eventuais novos membros permanentes não viesse a ser conferido o direito de veto de que têm gozado os cinco Estados vencedores da II Grande Guerra - direito de veto que, conforme já referido, tem vindo aliás a ser cada vez mais posto em causa (Moreira, 2012: 23).

Nesse particular, caberia aos EUA e à Rússia, como grandes pólos que têm sido em tudo quanto concerne à política mundial, contribuir de forma decisiva no sentido da superação da problemática do alargamento. Importaria, com efeito, encarar de frente o problema de se averiguar se, mais de sete décadas volvidas sobre o termo da II Grande Guerra, a ONU e o seu CS, para além de alguns ajustamentos que se têm registado (como o do aumento do número de membros não permanentes do Conselho), oferecem ainda capacidade de “reformabilidade” quanto ao essencial da sua estrutura, com vista a garantir com legitimidade e credibilidade, a conciliação dos interesses, tantas vezes aparentemente contraditórios, que lhes estão confiados.

O que, porém, e apenas nestes últimos anos, se tem podido observar a tal respeito, por parte das duas superpotências que protagonizaram a Guerra Fria, é, tão somente, uma ou outra alusão mais ou menos vaga à necessidade de se dar um passo em frente, como tem acontecido, por exemplo, quando os EUA por vezes se mostram receptivos à ideia de que o subcontinente Sul-Americano deveria ter um peso mais significativo no CS (não decorrendo, porém, dessas declarações que os EUA optem decisivamente, para o efeito, por um determinado Estado, como o Brasil), ou a Rússia demonstra apreço pelo posicionamento em política internacional de alguns Estados, como o mesmo Brasil, dando a entender que a determinação de um Estado como membro permanente do CS não deverá basear-se, tão-somente ou fundamentalmente, em critérios exclusivamente ligados ao potencial militar.

Face a quanto se deixa exposto, e em função da actual dinâmica da vida e da política internacionais, revela-se prioritário proceder a uma reforma de fundo do CS como verdadeiro motor da ONU em questões de guerra e paz, discutindo, não só a própria admissibilidade do direito de veto, como toda a estrutura do Conselho, e uma sua melhor articulação com a Assembleia Geral e o Secretariado.

Relativamente à estrutura do Conselho, somos de parecer que seria de rever profundamente a sua própria constituição, levando, porventura, à criação de outras categorias de membros, ou reforçando o estatuto de algumas categorias que têm sido ensaiadas, como a de membros convidados, sendo que teria de se prestar ainda maior atenção ao problema do alargamento do número de membros permanentes, assim como do de não permanentes. Relativamente a este último ponto, seria importante definir inclusivamente os critérios de selecção dos Estados a figurar no CS, critérios que teriam de estar em consonância com os grandes objectivos da Carta da ONU, só depois disso fazendo sentido determinar o número e a distribuição geográfica dos mesmos Estados membros. Assim sendo, tal número e distribuição, que deveriam conferir ao CS e às suas deliberações uma maior representatividade e legitimidade, implicariam uma maior aceitação da Organização e do CS no cenário internacional, tornando a Organização apta a enfrentar os problemas do presente e do futuro, e assumindo-se de uma forma mais serena e compreensiva a própria génese histórica da ONU.

## II.2 Países candidato ao Conselho de Segurança

Diversos Estados – da União Indiana ao Paquistão, à África do Sul, Brasil ou à Argentina - têm vindo, especialmente em certas alturas, a insistir na necessidade de se proceder ao alargamento do número de membros do CS, tanto permanentes como não permanentes. Não deixa no fundo, de ser uma questão de conciliar vontades política de diversos quadrantes essa que se prende<sup>41</sup> com a dimensão e o funcionamento de um órgão considerado *peça-chave* da ONU, vocacionado para intervir quando a paz e a segurança internacionais se encontrem em risco.

Acontece, com efeito, que, ao abrigo da Carta da ONU (cfr art.º 12), o CS se encontra investido, com exclusão de qualquer outro órgão -incluindo a própria Assembleia Geral -, de competência exclusiva para decidir das situações que possam fazer perigar a paz e a segurança no mundo, a começar desde logo pelo problema da própria qualificação de uma determinada situação como perigosa, ou não, para a paz ou a segurança internacional<sup>42</sup>.

Pertencer ao CS conferiria, assim, aos países que têm vindo a sustentar a sua pretensão a nele tomarem assento, um muito maior destaque, um particular relevo a nível internacional, até pela grande cobertura mediática de que as reuniões do CS costumam ser objecto, cobertura essa que é habitualmente muito mais intensa e especulativa do que a dispensada às reuniões parlamentares da ONU, onde as questões, muito numerosas, tendem a sobrepor-se, impedindo mesmo que algumas matérias de grande interesse adquiram a visibilidade que mereciam (Kennedy, 2009: 51-54).

A participação de um Estado no CS oferece também o destaque que resulta do facto de esse órgão ser considerado, em paralelo com a Assembleia Geral, um dos pilares da ONU - a qual, presentemente com mais de 53 mil pessoas em todo o mundo a trabalhar para ela,

---

<sup>41</sup> O termo, um adjectivo, provém do substantivo latino *concilium*, que significa reunião, assembleia.

<sup>42</sup> Relativamente à competência do CS para decidir sobre as situações que possam pôr em risco a paz e a segurança internacionais, importa ter presente que, segundo a Carta, na sua letra e no seu espírito, é ao CS que cabe a decisão *última* nas questões da paz e da guerra. É certo que, no seu art.º.11, a Carta estabelece que a Assembleia Geral da ONU pode ocupar-se da mesma problemática. A redacção desse artigo não deixa, porém, dúvidas sobre a natureza do tratamento de tais questões por parte da Assembleia Geral: será sempre um tratamento genérico, de “ princípios gerais ” (Cfr.n.1 do citado artigo). Para decidir das questões concretas da paz e da guerra, é efectivamente o CS que fica com a última palavra, não podendo a Assembleia Geral, “ enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas”, fazer “ qualquer recomendação a respeito dessa controvérsia dessa situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite” ( Cfr. Carta da ONU, art.º.12- n.º.1.).

constitui a maior organização política de carácter internacional que já alguma vez existiu (Kennedy, 2009: 51-54).

É neste contexto que Estados como a Alemanha, o Japão, a Índia e o Brasil - conjunto que viria a tornar-se conhecido como o Grupo dos Quatro, ou simplesmente, pela sigla G4 -, têm vindo a sustentar a necessidade de se proceder a uma ampliação do número de assentos permanentes no CS, argumentando inclusivamente com o facto de as suas economias terem entretanto atingido um elevado grau de desenvolvimento, o que é irrefutável relativamente àqueles dois primeiros Estados, ou com o facto, no que diz respeito à Índia, de a sua população constituir nos dias de hoje a segunda maior realidade demográfica à escala mundial, logo a seguir à da China, possuindo vasto potencial de desenvolvimento económico e contribuindo ainda, de forma muito significativa, com soldados para as missões de manutenção da paz das Nações Unidas; enquanto o Brasil tem vindo a fundamentar o seu posicionamento invocando o facto de se tratar do maior país (em termos de território, população e potencial económico) em toda a América do Sul; não se devendo, por outro lado, deixar de ter em conta, no que respeita à Índia e ao Brasil, o facto de se tratar de países com um perfil muito destacado nas suas respectivas regiões (Freiesleben, 2008: 3).

No que diz respeito ao continente Africano, também Estados de considerável relevância demográfica económica social têm vindo a reclamar a criação de dois assentos permanentes para a África, assistidos inclusivamente de direito de veto. Argumentam, para tanto, com o facto de que, não obstante muito do trabalho do CS incidir sobre a África, o continente Africano é, a despeito também da sua extensão, o único sem representação no seio do Conselho, o que tem vindo a constituir uma injustiça histórica. Entendem esses países, nomeadamente, que os Estados com o encargo de representar a África no Conselho não deveriam ser designados de forma rotativa dentro do grupo de países Africanos que subscrevem a reivindicação, mas, bem pelo contrário, escolhidos especificamente pelos membros desse mesmo grupo. No entanto, e como tem sido observado, não obstante o facto de esse grupo de países Africanos continuar a dar para o exterior a aparência de um grupo unido, sabe-se que entre os seus membros se têm travado renhidas discussões sobre a que Estados em concreto deve ser atribuído um assento permanente com direito a veto no seio do CS.



Registe-se que, em Dezembro de 2004, no mandato de Kofi Annan, foi largamente discutido um relatório intitulado *Um Mundo Mais Seguro: A nossa responsabilidade partilhada*. Esse relatório incluía 101 recomendações de alterações e uma reforma estrutural do CS. Com vista a atingir esse objectivo, o relatório sugeria a expansão para 24 do número de membros do Conselho, sendo que, para isso apresentava dois modelos - A e B.

De acordo com o *modelo A*, propunha-se que se criassem seis novos assentos permanentes, mas desprovidos de direito de veto, e três novos assentos não permanentes eleitos por um prazo de dois anos. Segundo o *modelo B*, deveria ser criada uma nova categoria de membros, em número de 8 assentos, a renovar de 4 em 4 anos, assim como um novo assento a prazo, por 2 anos, não renovável (Freiesleben, 2008: 3).

Em Março de 2005, Kofi Annan apelou aos Estados membros no sentido de chegarem a um consenso que permitisse expandir o número de membros do CS para 24. No seu relatório, o Secretário-Geral, sem especificar qualquer das soluções anteriormente propostas, solicitava aos Estados membros que tomassem rapidamente uma decisão, tanto mais que a questão do alargamento do CS tinha sido já discutida durante muito tempo, sugerindo que, preferivelmente por consenso, uma solução fosse tomada ainda antes da reunião da Assembleia Geral a ter lugar nos últimos meses desse ano (Freiesleben, 2008: 6).

Aconteceu, porém, que o apelo de Kofi Annan não obteve acolhimento, antes suscitou uma série de objecções entre os membros permanentes do Conselho, os quais, no entender de Kennedy, de imediato começaram a reagrupar-se e a posicionar-se com vista a uma nova luta pelo poder (Kennedy: 2009: 277 e seg.).

O alargamento do número de membros do CS, com que extensão e com que poder, continua, assim, a ser um dos pontos mais polémicos no que respeita a uma qualquer espécie de reforma do mesmo Conselho.

Freiesleben (2008), no seu estudo “*Reforma do CS-ONU*”, analisa, com muito detalhe, toda a problemática que se pretende resolver com a muito discutida questão da Reforma Conciliar, inclusivamente no que se prende com a espécie e respetivo número de membros do Conselho.

O autor começa por se referir aos esforços de reforma que foram feitos entre 1945, ano da criação da ONU e 2003, altura em que, ocorridos já os atentados do 11 de Setembro, o mundo toma mais nítida consciência de que se encontra confrontado com novos riscos para a segurança internacional. Dedica seguidamente um outro capítulo aos esforços de reforma desenvolvidos no período compreendido entre 2003 e 2006. Passa depois a ocupar-se do mesmo problema tal como foi encarado entre 2006 e 2008, o que faz com muito pormenor, terminando com o esboçar de algumas perspectivas relativamente aos anos que se seguirão.

Naquele primeiro capítulo, Freiesleben dá-nos conta das muitas rivalidades regionais que, não só na Europa como também no Continente Africano e na Ásia, têm vindo ao de cima, observando a propósito: “A Nigéria, o Brasil, a África do Sul, o Japão, a Alemanha e a Índia viam-se a si próprios como *candidatos perfeitos a lugares permanentes*”, para de seguida comentar: “Por todas as regiões, parecia que os países maiores ou mais poderosos favoreciam a inclusão de novos membros permanentes - sobretudo eles próprios -, enquanto os seus rivais regionais preferiam o acrescento de mais lugares não permanentes” (Freiesleben, 2008: 2-6).

Conforme lembra o mesmo Freiesleben, foi o aceso debate que se seguiu ao choque dessas rivalidades que levou à formação de três principais blocos de Estados, a saber: a ) o *Grupo Unidos pelo Consenso*; b) o *Grupo dos 4*; c) o *Grupo Africano*.

O *Grupo Unidos pelo Consensos* defendia a igualdade de todos os Estados membros, afirmando que um alargamento dos lugares permanentes violaria o princípio da igualdade soberana, e criaria novos centros de poder, quer dentro quer fora da ONU, contribuindo, não para atenuar, antes para agravar, a tensão entre os conceitos de soberania e de internacionalismo que, no entender de Paul Kennedy (2009), se detecta na génese e no funcionamento da ONU – tensão, “ persistente e inevitável”<sup>43</sup>. Trata-se de um grupo numeroso, integrado por cerca de meia centena de Estados - entre os quais se contam a Itália, a Espanha, o México, a Argentina, o Paquistão e a Coreia do Sul, afirmando alguns observadores que o mesmo visa em grande medida retirar protagonismo ao G4, em torno de cujas propostas tem girado também muito da controvérsia internacional a respeito de uma eventual reforma do CS.

---

<sup>43</sup> Cfr. Paul Kennedy, op.cit.,p.14.

O *G4* - constituído, como já referido, pela Alemanha, o Japão, a Índia e o Brasil - defendia, pelo contrário, e de forma consistente, a criação de novos assentos permanentes, invocando, com o apoio de vários outros Estados, argumentos diversos, como o desenvolvimento económico que tinham atingido (a Alemanha e o Japão), o seu peso demográfico (a Índia) ou a sua extensão territorial (o Brasil).

Por seu turno, o *Grupo Africano*, representante da União Africana no seio das Nações Unidas, cedo optou por exigir com veemência dois lugares permanentes para a África, e assistidos de direito de veto, argumentando que, “embora a maior parte do trabalho do Conselho esteja concentrado na África, este é o único continente representado de forma não permanente (...) e essa injustiça histórica tinha comprometido o equilíbrio do Conselho” (Freiesleben, 2008: 2-6).

O Egito, a África do Sul e a Nigéria têm-se afirmado como dos principais pretendentes a assentos permanentes no Conselho, acontecendo, porém, que a Etiópia, o Senegal, a Argélia e a Tanzânia têm intervindo também nas discussões que, a propósito, se têm desenrolado.

O referido autor dá ainda conta de que em Setembro de 1992, por iniciativa da Índia e de 35 outros Estados não-alinhados, a polémica questão do alargamento do CS acabou por ser incluída na chamada “*agenda provisional*” da 48ª Assembleia Geral da ONU, sobre representação equitativa e aumento do número de membros do CS. (Freiesleben, 2008).

Aconteceu que, não obstante o facto de a Índia e outros países haverem já solicitado por carta à Assembleia Geral que se incluísse a questão o mais tardar na agenda de 1979 (o que efectivamente ocorreu), o item não foi, contudo, efectivamente considerado ao longo de todo o período compreendido entre 1980 e 1991, o que tornou necessário que, com o apoio do Japão, viesse a ser tomada, pelos finais de 1992, uma nova resolução em sede de Assembleia Geral, em cuja agenda o alargamento do Conselho passou a constar como tema a discutir, determinando-se que os Estados membros submetessem as suas objectivas propostas de reforma, ao Secretariado, o mais tardar até ao verão seguinte. As propostas recebidas dos Estados membros vieram a ser publicadas pelas Nações Unidas, o que permitiu constatar que, se era verdade que a maioria dos membros se mostrava favorável a um alargamento, poucos eram os que estavam de acordo com o número ou o tipo de lugares a serem acrescentados, ou quanto aos países que deveriam preencher esses lugares. Face a semelhante resultado, a Assembleia Geral veio a aprovar uma nova resolução

(correntemente designada por “Resolução relativa ao Grupo de Trabalho” – grupo que constitui formalmente um *fórum* para consultas sobre a reforma do CS, quer quanto à sua expansão (*secção I*), quer quanto aos métodos de trabalho (*secção II*). Comenta a propósito Freiesleben (2008) que, não obstante a ocorrência de diversas iniciativas com vista à reformulação dos métodos de trabalho – iniciativas que têm suscitado o apreço da maioria dos membros do Conselho -, não tem diminuído a pressão no sentido de o número de membros do Conselho vir a ser alargado, tendo-se chegado a sustentar inclusivamente que o alargamento do CS se deveria fazer de 15 para 24 membros, incluindo o acrescento de 5 novos membros permanentes.

Em sinal contrário, como lembra ainda Freiesleben (2008), veio a ser aprovada pela Assembleia Geral, em 23 de Novembro de 1998, uma resolução estipulando que quaisquer futuras resoluções sobre a expansão do CS necessitarão pelo menos de uma maioria de dois terços para serem aprovadas - requisito, esse, a aplicar mesmo em questões de menor alcance, o que, observa Freiesleben, tornou desde então particularmente difíceis as decisões sobre o alargamento do CS.

Passando a tratar do período decorrido entre 2003 e 2006, o autor recorda o debate que teve lugar, a partir dos finais de 2004, sobre a proposta, que entretanto ocorrera, de dois modelos (*A e B*) para o alargamento do CS, em qualquer deles se defendendo, aliás, a necessidade de se alargar o número de membros do Conselho para 24, sendo que o modelo B criava ainda uma nova categoria de membros, em número de 8, renováveis de 4 em 4 anos, além de um novo lugar a ocupar por um período de dois anos, não renovável. (Freiesleben, 2008: 5).

O mesmo autor recorda que em Março de 2005, o Secretário-Geral publicou um relatório intitulado “Para uma maior liberdade: rumo ao desenvolvimento, à segurança e aos direitos humanos para todos”, instando os membros do CS a adoptarem as propostas nele contidas (relativas a matérias tão importantes como: *financiamento para o desenvolvimento, terrorismo, direitos humanos*), com vista a ser possível, segundo confiava Kofi Annan, chegar a um consenso ainda antes da Cimeira mundial de 2005.

Relata ainda Freiesleben (2008) que, posteriormente, veio a ser proposta uma resolução que defendia o alargamento do Conselho mediante o acrescento de 6 lugares de membros permanentes, os quais seriam ocupados pelos subscritores da proposta, ou seja, pelo chamado G4 (Alemanha, Japão, Índia e Brasil) e por dois Estados Africanos, e ainda de

outros 4 lugares, não permanentes. Em contraponto com esta, foi apresentada, pelo *Grupo Unidos pelo Consenso*, uma outra proposta, sugerindo o alargamento para 25 membros, mediante o acrescento de 10 lugares, rotativos, por dois anos.

O *grupo Africano* apresentou, a propósito, também uma proposta, sustentando que os 2 novos lugares de membros permanentes, e com direito a veto, deveriam ser atribuídos a Estados de África.

Em contraciclo com todo este clima de reivindicação, veio a reconhecer-se, em Abril de 2005, que a questão do alargamento do CS não estava ainda madura para ser considerada, e que, em todo o caso, qualquer decisão a tomar sobre a mesma teria de ser consensual e não baseada em maioria de votos. A tal propósito, a Rússia tinha já tomado uma posição semelhante, enquanto os EUA optavam por defender apenas a inclusão do Japão no número de membros permanentes, opondo-se a que a estrutura do Conselho ultrapassasse os 20 membros, ao mesmo tempo que se pronunciavam no sentido da não-aceitação da Alemanha como membro permanente<sup>44</sup>.

Em Julho de 2005, os EUA voltaram a manifestar o seu acordo com a China no sentido de se oporem às iniciativas de alargamento do CS, sendo que, ainda antes de terminada a primeira quinzena de Setembro desse ano, se podia dizer que os esforços desenvolvidos em prol do alargamento do Conselho, quer pelo Grupo Unidos pelo Consenso, quer pelo Grupo dos Quatro, quer ainda pelo Grupo Africano, tinham fracassado por completo, não tendo sido tomada qualquer acção, ou sequer formulada, em definitivo, uma posição comum.

“A insistência Africana no direito de veto e a oposição dos EUA e dos Chineses às pretensões, respetivamente da Alemanha e do Japão, tinham obstruído o processo, impedindo quaisquer resultados concretos” (Freiesleben, 2008: 7). Ao inaugurar naquele mesmo mês de Setembro, uma nova sessão à escala mundial em Nova Iorque, a ONU tinha perdido uma oportunidade para reformar o seu CS. Interrogado sobre se teria ainda alguma viabilidade a reforma do Conselho, um diplomata respondeu na altura que semelhante projecto estava “*em suporte de vida*”, o que leva o autor a comentar com ironia que os

---

<sup>44</sup> Esta oposição dos EUA à aceitação da Alemanha como membro permanente do Conselho terá sido determinada, lembra o autor, pelo posicionamento definido pelos Alemães, em 2003, a propósito da guerra desencadeada pelos EUA contra o Iraque. (Freiesleben, 2008: 6-7).

finais desse mesmo ano de 2005 tornaram bem claro que o doente estava bem longe de voltar a acordar<sup>45</sup>.

Como explica Freiesleben (2008), Kofi Annan não terá escolhido o melhor momento para apoiar os ambiciosos projectos de reforma por que lutou, tanto mais que as iniciativas de reforma envolvendo questões de grande sensibilidade, como é o caso do alargamento do CS, têm sido tradicionalmente deixadas aos próprios Estados membros, e não confiadas ao Secretário-Geral.

Passando a ocupar-se do período compreendido entre 2006 e 2008, Freiesleben (2008) reporta diversos aspectos do projecto de reforma do CS, nomeadamente os suscitados pelo chamado *grupo dos 5 pequenos Estados* (constituído pela Suíça, Singapura, Jordânia, Costa Rica e Liechtenstein), os quais, com o objectivo de conferirem ao funcionamento do CS uma maior transparência, sugeriam que o mesmo Conselho consultasse todos os Estados membros quando tivesse de tomar resoluções de grande importância, e que os cinco membros permanentes explicassem as razões que os levassem a utilizar o veto. A Inglaterra, os EUA, a China, a França e a Rússia reagiram mal a essas sugestões, reafirmando que os membros permanentes do Conselho deveriam continuar a gozar de todos os seus privilégios. Por essa mesma altura, no entanto, não deixou o Japão de ser eleito pelo período de um ano, com vista a favorecer a ideia de um maior empenho dos membros permanentes do Conselho relativamente a outros Estados, especialmente os de maior envergadura económica.

Em Dezembro de 2006 os Estados membros voltaram a manifestar a sua preocupação com a necessidade de se proceder, por outro lado, a uma reforma da Assembleia Geral, tendo, na oportunidade, afirmado inclusivamente que se encontravam decididos a empreender de novo negociações sobre a reforma do CS.

Em Janeiro de 2007, como recorda Freiesleben, (2008), a Nigéria desenvolveu esforços no sentido de convencer a União Africana a mudar a sua posição, nomeadamente, a aceitar a categoria de membros permanentes sem direito de veto, o que acabou por não ser aceite pelos Estados Africanos, os quais continuaram a afirmar o seu interesse relativamente a 2 assentos permanentes assistidos de todos os direitos.

---

<sup>45</sup> A irónica alusão a “suporte de vida” (isto é, “de ligação às máquinas”, na gíria hospitalar) ter-se-á ficado a dever, segundo o autor, a um diplomata ouvido pela comunicação social (Freiesleben, 2008: 7).

Seguiram-se outras propostas de reforma sobre a estrutura do CS, umas avançadas pelo chamado *Grupo de Trabalho*, outras sugeridas pelo Panamá.

O Grupo de Trabalho - iniciativa em que estavam especialmente empenhados Estados de significativo peso demográfico como a Índia e o Paquistão - defendia fundamentalmente o princípio de que os países que não se encontravam satisfeitos com a escassa representatividade do CS deveriam reunir-se periodicamente com o objectivo de se debruçarem sobre os principais problemas que têm vindo a ser detectados relativamente à estrutura e funcionamento do Conselho, procurando encontrar para os mesmos propostas de solução susceptíveis de obter um mínimo de consenso.

O Panamá apresentou por seu turno, como refere Freieslesben (2008), uma proposta inovadora, a qual suscitou alguma atenção, uma vez que abordava de novo a questão de, em alguns casos, a reeleição sucessiva de um Estado poder conduzir, pelo menos em termos de opinião pública, a um lugar de membro aparentemente permanente. A proposta previa mesmo um período de transição entre a dimensão e estrutura que vinham sendo as do CS e as de um futuro Conselho alargado. Inicialmente, como resume Freieslesben (2008), a dimensão do Conselho seria aumentada pelo acrescento de 6 lugares não permanentes. Os novos membros sê-lo-iam por um período de 5 anos, com o direito a reeleição imediata. Os membros que fossem reeleitos por 4 vezes consecutivas obteriam automaticamente lugares permanentes, mas sem direito de veto. Esta “ proposta de transição” não logrou, contudo, conduzir a qualquer resultado prático.

Verifica-se, assim, que a questão do alargamento da estrutura do CS tem andado muito ligada à do estatuto e extensão do direito de veto de que só os 5 membros permanentes têm tido o privilégio, pelo que se tem já posto a questão de saber se os novos membros permanentes deverão ser assistidos de direito de veto, ou, mais radicalmente, se o direito de veto não deveria, antes, ser mesmo eliminado, ou, pelo menos, limitado a uma utilização mais pontual.

A posição dos 5 membros permanentes, face a todas estas iniciativas de reforma, não tem variado substancialmente de uns para os outros, estando todos basicamente de acordo quanto a manter a situação privilegiada de que gozam. A Alemanha chegou mesmo a afirmar que esperar por um consenso acabaria por matar qualquer iniciativa de reforma do CS, sendo de registar, no entanto, que a defesa do alargamento do número de membros

permanentes e membros não permanentes tem já alcançado, por vezes, o apoio de quase dois terços do número de membros.

A esse propósito, Freisleben (2008) explica que os EUA têm vindo a reafirmar a sua posição no sentido de defenderem a inclusão do Japão - e talvez de outras potências que pudessem arcar com responsabilidades na manutenção da paz internacional - na categoria de membros permanentes, abstendo-se, porém, de mencionar a Alemanha.

A facção Unidos pelo Consenso, por outro lado, tem vindo a insistir, como lembra também Freisleben (2008), em que não houve consenso relativamente ao aumento do número de membros em ambas as categorias, ou seja, nas de membros permanentes e de não permanentes, enquanto o Paquistão, por seu turno, tem chamado a atenção para o facto de que houve mais do que duas propostas de trabalho - membros permanentes e membros não permanentes - sobre a mesa do debate, contando-se pelo menos estas:

- a) membros permanentes com direito a veto;
- b) membros permanentes sem direito a veto;
- c) membros semi- permanentes;
- d) membros não permanentes.

Por sua vez, o *Grupo Africano* tem reafirmado a sua posição, de reclamar 2 lugares permanentes com direito a veto e 5 lugares não permanentes. Em sua opinião, o veto deveria estender-se em princípio a todos os novos membros permanentes, sem prejuízo de numa segunda fase poder ser reponderada a prática do uso do veto.

Para Freisleben (2008), a questão dos métodos de trabalho observados pelo CS encontra-se muito ligada a outras questões, não só com a do acesso ao veto e com a da dimensão do Conselho, mas também, e de uma maneira geral, com tudo quanto se prende com a intervenção de novos membros no processo de tomada de decisões por parte do Conselho. Sucede mesmo que, a esse propósito, as delegações têm mostrado cada vez maior interesse em que os novos passos a dar se baseiem, não em consultas, mas sim em negociações.

Os representantes do Brasil têm vindo, por outro lado, a chamar a atenção para a necessidade de uma reforma do CS acabar por conduzir a um reforço da representação, quer no que se refere a membros permanentes como a membros não permanentes.



O Paquistão, como parte do Grupo Unidos pelo Consenso, tem reafirmado a sua oposição a propostas que, directa ou indirectamente, visem a criar novos membros permanentes.

A China, por seu turno, tem sustentado uma posição de apoio ao Grupo Africano, para manter em discussão um leque mais aberto de opções.

Os EUA têm-se mostrado a favor de um alargamento do número de lugares permanentes, mas sob a condição de os novos Estados membros terem já demonstrado capacidade e responsabilidade, no cenário internacional, no que concerne à manutenção da paz e da segurança globais.

As propostas contidas, em 2007, no relatório do Secretário-Geral foram objecto de estudo e debate por parte do chamado *Grupo de Trabalho*, com vista a avançar-se para a reforma do CS no decurso da 62<sup>a</sup>. Sessão da Assembleia Geral da ONU, nomeadamente quanto ao problema do número de membros permanentes do Conselho. Foi então possível chegar-se a acordo quanto aos temas a discutir. São eles:

- a) Expansão - quer da categoria de membros permanentes, quer da categoria de membros não permanentes;
- b) Maior representação dos países em desenvolvimentos;
- c) Representação dos países desenvolvidos;
- d) Aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CS, com vista inclusivamente a proporcionar maior visibilidade aos Estados insulares ou de pequena dimensão;
- e) Linhas para uma futura revisão.

Assentou-se que, se nenhum acordo fosse alcançado sobre os pontos propostos à discussão, o mandato do Grupo de Trabalho seria dado por terminado, decisão que suscitou problemas, nomeadamente por parte da Índia e do Paquistão, sustentando este último Estado que semelhante proposta necessitaria de uma maioria de dois terços.

Por ocasião da 61<sup>a</sup> sessão da Assembleia Geral da ONU, tinha ficado estabelecido que a questão de uma representação equitativa e a do aumento do número de membros do CS, além de outras matérias submetidas ao mesmo Conselho, deveriam ser consideradas durante a 62<sup>a</sup> sessão da Assembleia, de modo a que novos resultados concretos pudessem ser alcançados, nomeadamente através de negociações intergovernamentais. Tal decisão

foi considerada um compromisso entre as posições iniciais, que eram a favor de uma negociação directa como novo passo a dar, e aquelas que eram a favor de negociações baseadas em relatórios prévios. Semelhante decisão, até pela ambiguidade dos termos, suscitou as maiores discussões entre os Estados interessados em alcançar representação no CS, mesmo como simples membros não permanentes, conduzindo a uma generalizada frustração.

Pelos finais de 2007, diversos grupos de Estados davam indícios de querer retomar a discussão destas questões. Enquanto uns se reuniam informalmente por diversas vezes em Nova Iorque, outros faziam-se ouvir numa reunião de alto nível na África do Sul. Numa declaração conjunta, em 17 de Outubro, a Índia, o Brasil e a África do Sul expressavam o seu “total apoio a uma reforma genuína e à expansão do CS, tanto quanto à categoria de membros permanentes, como quanto à categoria de membros não permanentes, com uma maior representação para os países em desenvolvimento.”(Freiesleben, 2008: 15). E afirmavam que tinham chegado a acordo quanto à necessidade de se continuar a fortalecer a cooperação entre os seus países e com os Estados membros interessados numa verdadeira reforma do CS.

Entre a conclusão da 61ª sessão da Assembleia Geral e o início da 62ª sessão, a questão das categorias e a do alargamento do respectivo número de membros continuaram a ser discutidas, tendo sido lembrado inclusivamente que uma reforma do CS é de fundamental importância para o fortalecimento da própria ONU, pelo que a composição e os métodos de trabalho do mesmo Conselho deveriam ser ponderadamente reconsiderados, devendo os Estados membros evitar tomar posições demasiadamente radicais, as quais poderiam comprometer o bom desenvolvimento dos esforços já despendidos no sentido de uma reestruturação eficiente do CS, verdadeiro órgão-motor da ONU (Freiesleben, 2008: 15).

A maioria dos Estados membros era de opinião que o debate, com vista ao alargamento do número de membros permanentes e de membros não permanentes do CS, deveria processar-se independentemente do debate centrado sobre os métodos de trabalho do mesmo Conselho. A propósito do alargamento dos membros do Conselho, foram considerados os diversos modelos propostos, num debate amplo que os Estados membros aproveitaram com vista a preparar-se para o confronto mais aceso que se seguiria à abertura da 62ª sessão da Assembleia Geral.

Em Dezembro de 2007, chegou mesmo a ser formado um grupo especial de trabalho (uma *task-force*) para se ocupar exclusivamente do problema da reforma do CS, tendo ainda sido previsto que, na primeira metade de 2008, teriam lugar encontros particulares com os Estados membros (Freieslesben, 2008: 16).

Foi neste contexto que a Alemanha fez saber estar interessada em apoiar mais de perto os esforços de reforma, propondo-se inclusivamente aprofundar os seguintes temas:

- (a) Dimensão do CS;
- (b) Categorias de membros;
- (c) A questão do veto;
- (d) Processo de eleição de novos membros;
- (e) Métodos de trabalho.

Para Freieslesben (2008), a iniciativa da Alemanha mereceu o apoio do Japão, tendo o Brasil, a Índia e o Grupo Africano sugerido também algumas orientações, enquanto a Itália e o Paquistão salientaram, uma vez mais, que o processo de reforma do Conselho teria de se inspirar num entendimento geral, e não depender apenas de um voto, devendo o Grupo de Trabalho continuar a ser considerado o único lugar legítimo para negociações sobre a reforma do CS.

Ao terminar o seu exame aos esforços feitos, ao longo de já mais de sete décadas, no sentido de uma reforma do CS criado em 1945 com a ONU, conclui Fleiesleben (2008) que, se muitas têm sido as tentativas de reforma do CS, se é verdade que poucas delas têm conduzido a uma mudança significativa, o certo é que todas têm evidenciado o que semelhante processo encerra de “*intrincado*”, de complicado, sublinhando ainda que, quando se alude a reforma do CS, não só se admite a mudança dos processos dos trabalho o CS, como a modificação do estatuto do direito de veto, e a revisão da própria composição do Conselho.

Relativamente ao debate sobre a composição do CS, observa Freiesleben (2008) que o processo tem tido um desenvolvimento muito lento, não obstante o empenho manifestado pela Alemanha, devido sobretudo às questões de princípio invocadas pela Itália e pelo Paquistão, que sustentam que o estudo de qualquer reforma do Conselho não só deve partir

de negociações, como deve também ser precedido de um entendimento base-entre os Estados sobre os principais aspectos a serem tratados.

A propósito do alargamento do número de membros permanentes do Conselho, alguns observadores, como lembra Freiesleben (2008), têm vindo a chamar a atenção sobre a evolução da realidade económica internacional nas últimas décadas. Faz sentido que, entre os novos membros permanentes, estejam países como o Brasil. Ou países com grande potencial económico em função do seu posicionamento geográfico, como a África do Sul, os quais terão, forçosamente, mais tarde ou mais cedo, e com vista a um maior equilíbrio da Organização mundial, de ser admitidos, e com os mesmos direitos dos cinco membros permanentes (os P5), no CS. A terminar, comenta o autor, “A estrada em frente parece na verdade apresentar muitos desafios” (Freiesleben, 2008: 19).

Concluindo: afigura-se indubitável à generalidade dos observadores (entre os quais nos incluímos) que faria todo o sentido levar a cabo uma profunda reforma do CS. Receiam-se, porém, dificuldades. É necessário repensar antes de mais toda a estrutura do Conselho, com vista a alargar o número dos seus membros, tanto permanentes como não permanentes, quando não criando mesmo novas categorias de membros, como a de membros semi-permanentes, tudo com o objectivo de conferir ao CS uma maior *representatividade*, uma maior *legitimidade* e uma maior *eficácia*, com o que terá muito a ganhar não só o Conselho, como toda a ONU, assim como a paz e a segurança das Nações - objectivos primaciais que inspiraram a Organização Mundial criada em 1945.

Evidente é, porém, que tendo a ONU - a mais complexa Organização de nível internacional até hoje criada - tido uma origem marcadamente datada e contingente, óbvio é que procurar alterar neste ou naquele ponto a sua estrutura será sempre uma tarefa muito delicada, e tendencialmente votada ao insucesso, a menos que se tomem previamente outras medidas, a nível mundial, com vista a superar tanto quanto possível a ainda muito pronunciada tensão entre os conceitos e práticas da soberania e do internacionalismo.

### **II.3 Mundo Unipolar, a tender para Multipolar – A ascensão dos Países Emergentes.**

Com a derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1989, e o subsequente termo da Guerra Fria, assistiu-se, no final da década de 80 do século passado, ao ruir de um equilíbrio marcadamente bipolar na organização da comunidade internacional, o qual se vinha verificando já desde 1945. Chegava-se assim, aparentemente, à conclusão de que os regimes inspirados no marxismo-leninismo (como foi o caso dos da União Soviética, da China comunista, da Coreia do Norte e de Cuba) não tinham sido capazes de fazer desaparecer o capitalismo como motor de organização da maioria dos povos. Por essa altura, assiste-se também ao fracasso de todo um projecto de nacional-desenvolvimentismo que inspiraria alguns Estados (como aconteceu na América Latina) no sentido de procurarem, na optimização dos seus recursos próprios, energéticos e outros, a capacidade necessária para ultrapassar as limitações de carácter capitalista com que até então se tinham confrontado (Kennedy, 2009: 307).

Face ao aparente insucesso a que tinham conduzido sistemas económico-sociais assentes em ideologias seguidas com rigor a Oriente e a Ocidente, que outros rumos se divisavam?

Os anos 90 do século XX trazem para primeiro plano a importância do desenvolvimento económico à escala mundial, livre de todos os impedimentos e barreiras, de natureza ideológica ou não, defendendo-se fundamentalmente a ideia de que interessava antes de mais estruturar um mercado tendencial e idealmente mundial. Estava chegada a altura de se pôr termo a tudo quanto até aí tinha contribuído para opor uns povos a outros povos. Uma história de conflitos de toda a ordem tinha chegado ao fim. O capitalismo assumia-se abertamente como ideologia, fazendo da inteira liberdade dos mercados, e simultaneamente da globalização da economia, o ponto fulcral de uma nova fase neoliberalista.

A um mundo bipolar inerente ao longo da Guerra Fria liderada por Washington e Moscovo, sucedia assim inclusivamente pela crescente afirmação dos chamados Países emergentes (como o Japão, a União Indiana, a África do Sul, e o Brasil) um mundo unipolar, liderado pela atual e única superpotência mas de características tendencialmente multipolares isto é, um mundo dotado não apenas de um grande centro de decisão mas,

sim, de vários centros, repartidos pelos diversos continentes - Washington, Moscovo, Tóquio, Pequim, Berlim (Alvim, 2002: 120).

O desenvolvimento económico alcançado pelos chamados Países Emergentes, assim como o grande crescimento demográfico registado em Estados como o Brasil, a Índia e a Indonésia, têm vindo a contribuir para uma crescente relativização da ONU. Esta e o seu CS tenderiam, assim, a perder peso neste novo mundo que tende a afirmar-se como marcadamente multipolar. Neste novo contexto, dir-se-ia que a ONU fundada em 1945 se torna cada vez mais anacrónica, não acompanhando em profundidade a evolução económica, social e ideológica que se vem registando no cenário internacional (Alvim, 2002: 120).

Essa acusação de anacronismo, movida à ONU em geral e muito em particular ao seu CS, carece, no entanto, de ser encarada com alguma prudência.

Acontece, com efeito, que, se é verdade que o cenário internacional tende a ganhar aspecto marcadamente multipolar com Estados que passaram a ter um peso económico e demográfico capaz de competir cada vez mais com o das grandes potências que fundaram a ONU, verdade é também que, como acentuam diversos observadores (Kennedy, 2009: 307), nesse mundo que se seguiu ao aparente termo da Guerra Fria, a ONU continua a ser a única Organização mundial que, embora com muitas limitações, redundâncias e inclusivamente erros, prossegue um caminho previamente definido, mesmo assim, algum crédito no cenário internacional, reunindo anualmente uma Assembleia Geral onde todos os Estados podem expor os seus pontos de vista, e contando com o CS, o qual pode reunir praticamente em qualquer momento para tomar decisões com vista à salvaguarda da paz e da segurança internacionais<sup>46</sup>. É certo que a concepção original da ONU se encontra ferida, como já vimos, por uma contradição radical, ou seja, pela contradição de a Assembleia Geral estar aberta a todos os Estados interessados na paz e na segurança internacionais, ao mesmo tempo que só um escasso número de Estados (os P5, ou seja, os membros permanentes do CS) detém a última palavra, podendo aliás fazer-se valer do seu direito de

---

<sup>46</sup>“A Assembleia-Geral, que passou dos 50 membros originais em 1945 para os 191 na altura em que se entrava no século XXI, é o órgão que mais próximo está e estará da noção de Parlamento do Homem, sendo também possível afirmar-se que é um órgão totalmente representativo, visto que as individualidades que participam nos debates e decisões gerais foram nomeadas pelas próprias Nações Soberanas” (Kennedy, 2009: 235).

veto, nas grandes questões da paz e da guerra<sup>47</sup>. Seja porém como for, concorde-se ou não com essa arquitectura da Organização mundial, é esse o esquema que continua em vigor, devendo obediência à Organização todos os Estados que até hoje assinaram a respectiva Carta, por muito considerável que seja o seu peso económico e social, como acontece com alguns dos Países Emergentes.

A dissolução da URSS em 1991, subsequente à queda do Muro de Berlim em 1989, despertou por algum tempo a esperança de que, ocorrido aparentemente o termo da Guerra Fria, iria ser possível entrar numa nova era da história da comunidade internacional, agora económica e socialmente muito mais desenvolvida, com as economias dos chamados países Emergentes a ganhar um peso cada vez mais significativo. Essa nova era traria, porventura, um mundo de configuração multipolar, com os Estados a agruparem-se em diversos pólos de entreajuda e influência, o que proporcionaria um plausível equilíbrio global (Tomás, 2014: 55).

As muito diversas e complexas crises que se declararam um pouco por todo o mundo nos meados dos anos 90 (na Somália, no Ruanda, na ex-Jugoslávia, no Haiti), bem cedo, porém, vieram mostrar que a política internacional viria a seguir por outros caminhos.

A ideia de que, dissolvida a União Soviética, seria possível aos EUA assumir um comando unipolar de toda a vida internacional despertou também, por outro lado e por algum tempo, o interesse e o entusiasmo dos sectores mais conservadores e pró – Americanos. Chegou mesmo a falar-se, com George Bush, de uma “Nova Ordem Mundial”, concepção que tinha por possível não só o “revigoramento das normas internacionais existentes”, como também o “estabelecimento de novas regras de conduta relativas a temas de interesse global, amparadas em uma capacidade global de fazer cumprir, investida na ONU” (Nascimento, 2009: 88).

Foi esse o tempo da polémica intervenção ocidental no Iraque e do “triumfalismo da democracia representativa”, assim como do interesse, por parte dos EUA, da “manutenção de uma ordem mundial unipolar e de disseminação do modelo americano de democracia liberal, pela convergência da liberdade política com a liberdade económica, promovendo o livre comércio e o livre mercado.” (Nascimento, 2009: 88).

---

<sup>47</sup> O contraste entre o carácter mais democrático da Assembleia Geral e o carácter muito pouco democrático do Conselho de Segurança explicará o facto de os textos acerca de CS ultrapassarem em número os textos sobre a Assembleia Geral, “ numa relação de cerca de cem para um” (Kennedy, 2009: 237).

Em breve, porém, os próprios EUA reconheciam que a sua posição hegemónica no cenário internacional teria de ser necessariamente compaginada com uma liderança marcadamente multilateral, o que significava que os EUA entendiam que só lhes seria possível “consolidar seus objectivos estratégicos históricos construindo e sustentando, com o apoio dos seus aliados, a ordem internacional democrática, capitalista, institucionalizada e de carácter cooperativo, possibilitando ampliar o bem-estar interno, assim como melhorar a sua imagem e credibilidade externas” (Nascimento, 2009: 88).

Os EUA, como potência militar que continuam a ser, passada a fase da bipolaridade da Guerra Fria, moderam hoje, assim, a sua propensão para uma eventual unipolaridade mediante a assunção de uma hegemonia relativa que lhes garanta, num concerto multilateral com os seus aliados, o efectivo controlo decisório das instituições políticas internacionais.,

Sendo este o panorama que o mundo nos oferece hoje no tocante à Organização Política Internacional, somos de parecer que o que caracteriza essa mesma organização é, por um lado, a particularidade de oferecer um aspecto que se diria multipolar, com a afirmação de diversos pólos de desenvolvimento, a nível demográfico, económico, social e cultural -, não escasseando, porém, por outro lado, indicadores de que a organização política mundial, no que tem de mais estrutural e relevante, continua a mostrar-se como obedecendo aos grandes vectores que orientam os interesses de afirmação económica do grande bloco constituído pelos EUA e seus aliados.

Se forem atentamente observados os acontecimentos que nas últimas décadas têm suscitado maior interesse por parte da opinião pública internacional, talvez se possa afirmar que, por trás desses mesmos acontecimentos ou episódios, tem estado presente, de forma mais ou menos perceptível, uma orientação apostada na defesa de um posicionamento favorável ao que tem sido o comportamento político da EUA e dos seus aliados. É o que se tem passado, por exemplo, em factos relacionados com problemas de natureza racial, com problemas de manipulação de dados informáticos, de políticas de controlo de actos terroristas, e, inclusivamente, em matérias de natureza social, cultural e até desportiva, que, a uma primeira vista, se diriam irrelevantes do ponto de vista político. Os casos recentes de comportamentos policiais aparentemente dúbios, relacionado com problemas locais envolvendo cidadãos de diferente origem ou etnia, e a revelação de interferências abusivas no manuseio de dados informáticos por parte de departamentos de



Estado encarregues da defesa (como ficou à vista no caso Snowden), vão justamente nesse sentido (Tomás, 2014: 55).

Quer isto dizer que, se por um lado se pode afirmar que o mundo, no que diz respeito à sua organização política internacional, tende a caminhar no sentido de uma multipolaridade, por outro forçoso é reconhecer que tende também a manter-se organizado, sob esse mesmo ponto de vista político, de acordo com uma estrutura considerada, pelos EUA e seus aliados, como a mais favorável à manutenção de um *status quo* propício à continuação dos modelos de actividade económica de vital interesse para os Estados e empresas de maior peso no sistema do capitalismo internacional, o que poderá significar que o mundo, se bem que aparentemente multipolar, se encontra submetido a um controlo político e económico marcadamente unipolar. Assim sendo, parece-nos ser esse, efectivamente, o diagnóstico mais realista face ao que se observa no panorama internacional: Será que falharam os propósitos que, nos últimos anos da II Grande Guerra, nortearam os Aliados? Será que a ONU falhou por completo, e se terá de começar tudo de novo, com vista à criação de uma sociedade internacional verdadeiramente multicultural e de equilíbrio mais vincadamente multipolar?

A esse propósito, e reconhecendo embora que se deve também estar atento aos que se arrogam uma posição mais realista e até céptica, autores há que, como Paul Kennedy (2009), entendem que, não obstante as insuficiências, as hesitações e erros que têm marcado a sua actividade, a ONU e o seu muito rígido CS têm conseguido alcançar um saldo bastante positivo na sua actuação, podendo mesmo dizer-se que, se é verdade que o mundo se encontra hoje confrontado com muitos e delicados problemas, o certo é também que estes não serão mais complexos do que aqueles que a humanidade teve de enfrentar nos anos épicos da II Grande Guerra. Como comenta Paul Kennedy: “A *Rocha de Sísifo* não resvalou pela montanha abaixo. Encontra-se a meio da montanha, sendo que o que importa agora é não cruzarmos os braços e continuarmos a desenvolver esforços, com vista a colocarmos definitivamente a rocha no cimo da montanha, isto é, concluirmos o que, com tanto esforço e risco, foi iniciado em 1945” (Kennedy, 2009: 316).

De um ponto de vista realista, forçoso é entender que faz sentido a posição definida por Paul Kennedy (2009), de que o caminho a seguir, na organização da comunidade internacional, não é o de voltar costas a toda uma complexa estrutura que se criou no termo da II Grande Guerra, mas sim o de continuar a unir esforços com base na real vontade da

generalidade dos povos; de procurar aperfeiçoar essa mesma estrutura, ultrapassando bipolaridades tendencialmente ligadas a rivalidades, assim como unipolaridades orientadas tão-somente pelo peso dos interesses económicos e pela ambição de poder.

## **II.4 Novos desafios do Conselho de Segurança**

Derrubado o Muro de Berlim em 1989, e tendo-se procedido com êxito, e também com custos, à reunificação da Alemanha; ocorrido enfim o desmantelamento da URSS, a Guerra Fria em que se tinha vivido ao longo de décadas perdia aparentemente toda a sua razão de ser, do que resultava a inutilidade dos muitos meios de que se tinha lançado mão, de um e outro lado do Muro, com vista a enfraquecer o inimigo: espionagem, polícia política, controlo apertado dos meios de comunicação e outros expedientes.

Assim sendo, não era de estranhar que, numa óptica otimista, se fosse levado a admitir que a continuação em funções do CS estivesse, pelo menos em grande medida, comprometida, uma vez que as razões de ordem defensiva e estratégica, os posicionamentos de ordem defensiva ditados pelos gravíssimos danos ou riscos decorrentes da II Grande Guerra, teriam perdido toda a sua razão de ser.

Não obstante isso, a novidade e complexidade dos problemas que, à escala internacional, e já após o suposto final da Guerra Fria, começaram a ocorrer, vieram, em breve, a aconselhar uma visão mais realista do panorama internacional - visão essa que bem cedo levou os EUA, os seus mais importantes aliados tradicionais (como o Reino Unido), assim como muitos outros Estados, a defender a ideia de que o CS, como organismo mais forte e de maior alcance estratégico da ONU, deveria continuar a existir e a intervir com vista sempre à salvaguarda da paz e da segurança internacionais. O que tinha mudado, diziam observadores mais atentos, era o tipo de ameaças dirigidas ao mundo livre e democrático, sendo que a liberdade e a democracia, os grandes valores pelos quais tanto se tinha lutado contra o Eixo, continuavam a estar sob perigosas ameaças e grandes riscos (Kennedy, 2009).

Acontecia, na verdade, que essas ameaças e riscos eram agora de natureza muito diferente. Por um lado, já não eram necessariamente Estados que, declarando-se em guerra, entravam em conflito armado uns com os outros. Muitas vezes, com efeito, eram regiões de um mesmo Estado que, como aconteceu nos Balcãs, entravam, na sequência de controvérsias étnicas ou religiosas, em conflito armado umas com as outras. Esses conflitos chegavam a assumir, como aconteceu em África, no Ruanda e no Médio Oriente entre Palestínianos e Israelitas, e mais recentemente na Síria, proporções de verdadeira guerra civil, sendo de notar que se tratava frequentemente de cenários de guerra que fugiam ao tipo de conflito

bélico que o mundo até então tinha conhecido, sendo que muitas vezes apareciam a actuar, não verdadeiros soldados, mas simples guerrilheiros, muitas vezes mal preparados e equipados, recrutados com frequência entre a população civil, o que levava a tornar cada vez mais frágeis as estruturas económicas e sociais das populações (Shorr, 2006).

O crescimento demográfico descontrolado, como acontece em África; o empobrecimento das populações, acelerado pela destruição das zonas de cultivo na sequência de conflitos armados, ou de drásticas mutações climáticas; o aumento acentuadíssimo de população desocupada, na sequência da recessão que, a nível mundial, se tem vindo a fazer sentir, desde os primeiros anos da década de 70 do século passado, em toda a actividade económica, da agricultura às pescas, da indústria ao comércio; a tendência, por parte de ociosos ou ambiciosos, para a prática de actividades lesivas do bem comum (tráfico de armas, negócios de estupefacientes, exploração sexual de mulheres e crianças, exploração laboral de trabalhadores em busca de colocação, organização de jogos e outros comportamento ilícitos como o assalto a bancos e outras empresas) - tudo tem vindo a concorrer para criar por todo o mundo um sentimento de incerteza e insegurança, sentimento que a alarmante propagação de doenças de alto risco (como a SIDA) torna ainda mais dramático (Shorr, 2006).

Acresce, por outro lado, que, um pouco por toda a parte, alastram movimentos que se reclamam do propósito de corrigir a marcha dos acontecimentos, comportando-se como organizações de carácter fundamentalista que, por vezes sem grandes recursos bélicos, procuram desencadear acções de vasta repercussão social. É o caso dos grupos revolucionários que têm actuado em vários Estados da América Latina, dos Talibãs que se têm mantido activos no Afeganistão e no Paquistão, e, com enorme impacto, da Al-Qaeda, organização considerada responsável por atentados da maior gravidade, como foi o caso do ataque perpetrado, a 11 de Setembro de 2001 contra as Torres Gémeas de Nova Iorque e outros alvos, o que confrontou os Norte Americanos com uma situação de desastre como nunca lhes tinha acontecido desde o termo da II Grande Guerra<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup>A audácia de Ben Laden, que liderava a Al- Qaeda chegou já a ser comparada à dos Japoneses quando, na II Grande Guerra, fizeram afundar, alvejando-o a partir de aviões, o famoso coraçado Arizona. Com uma diferença, porém: enquanto os Japoneses lançaram centenas de bombas sobre o coraçado, a Al-Qaeda (que, aliás, não visou alvos militares, mas tão-somente civis indefesos) não utilizou uma única arma. Ou seja, o tipo de cenário dos conflitos internacionais tende a afastar-se dos cenários que o mundo conheceu até ao final dos anos 80 do século XX. (Moreira, 2012: 21-29).

Tão profundas alterações têm levado os EUA a repensar toda a sua filosofia de defesa, com vista a garantir a salvaguarda do seu património material e cultural, assim como os seus interesses económicos reactivamente ao futuro, e bem assim os de todo o mundo livre e democrático que tem aderido à ONU. É justamente nesse contexto que tanto os EUA como os seus aliados tradicionais, e demais seguidores, têm vindo a defender que a ONU e o seu mais poderoso órgão, o CS, devem continuar a existir: o cenário internacional é outro, os ataques e ameaças à paz e à segurança globais são de outro tipo, mas o certo é que o mundo sente necessidade de continuar a olhar, e de uma forma o mais realista possível, pela manutenção das condições mínimas capazes de salvaguardar a paz e a segurança internacionais – objectivo confesso de todos os Estados livres e democráticos (Kennedy, 2009).

Acresce que, para além dos problemas decorrentes da ambição humana, se reconhece hoje poderem ocorrer ainda outras situações que, aparentando embora não resultar de ambição, revelam toda uma série de factores susceptíveis de perturbar a paz e a segurança entre as pessoas, regiões ou Estados. É o caso, por exemplo, do agravamento a que se tem vindo a assistir no que respeita aos diferentes tipos de poluição a que a humanidade está sujeita (poluição química, biológica, visual, sonora); da utilização abusiva das novas tecnologias e das redes sociais, com prejuízo inclusivamente para a privacidade e o bom nome das pessoas (Kennedy, 2009).

Neste quadro, é de salientar ainda os problemas com a camada de ozono na atmosfera terrestre; a crescente degradação da orla costeira dos Estados ribeirinhos; assim como o risco de eventuais contra-indicações da difusão, no campo da alimentação, dos chamados produtos transgénicos.

O CS, qual motor militar da ONU, foi instituído com as prerrogativas que, ao tempo, foram consideradas necessárias para lhe conferir a maior capacidade de actuação e êxito. Entre essas prerrogativas, temos o facto de ser o próprio CS quem propõe o nome do sucessor do Secretário-Geral da Organização. Logo, o CS carece de ter previamente a certeza de quem é o subsequente Secretário-Geral da ONU, pois o Secretário-Geral é visto, no cenário internacional, como o representante máximo da Organização, competindo-lhe por isso, para além de incumbências meramente administrativas, verdadeiras funções de carácter

diplomático, pelo que deverá necessariamente estar sintonizado com as grandes linhas de política internacional por que se rege o CS<sup>49</sup>.

De qualquer modo, passados que são já mais de 60 anos sobre a fundação da ONU, salta à vista de todos os observadores, neste início do século XXI, que a Organização Mundial se encontra hoje colocada perante riscos de que não se ouvia falar por ocasião da sua criação. É o caso do fenómeno do terrorismo à escala internacional; do fenómeno não menos inquietante do aquecimento global do planeta; assim como do fenómeno do colapso de alguns Estados, a implosão dos quais acarreta necessariamente graves problemas para a comunidade internacional, muito especialmente a nível interestadual (Kennedy, 2009: 273).

Acontece que a ONU foi criada para garantir a paz num mundo que saíra gravemente afectado por um conflito à escala global, desencadeado por potências que se norteavam por objectivos marcadamente totalitários, como os que inspiravam os Estados que abraçaram o nazi-fascismo. As potências aliadas, tendo conseguido levar de vencida o Eixo Berlim-Roma-Tóquio, procuraram erguer uma organização política internacional na qual assumiram desde logo uma posição de grande destaque, como membros a título permanente e com direito a veto no seu CS, que assegurasse para o futuro a manutenção da paz no mundo, ao abrigo dos princípios e da letra da própria Carta instituidora da Organização, princípios esses constantes, com definição de pressupostos e valores, do preâmbulo da mesma.

O grande problema que hoje se põe é saber se as estruturas internacionais criadas em 1945 reunirão ainda potencialidades para fazer frente aos novos e grandes riscos que se colocam à comunidade mundial. Face a quanto tem sido possível observar no conturbado panorama internacional que foi o do último meio século, faz algum sentido começar por se colocar a

---

<sup>49</sup> Convirá recordar que terá sido o facto de se ter arrogado demasiado protagonismo no desempenho do seu cargo – com críticas, inclusivamente, ao modo como o CS tratava diversos assuntos – que terá custado a Boutros-Gahli, na viragem do século XX para o XXI, o afastamento, por não renovação do mandato, do cargo de Secretário-Geral. Com efeito, segundo sustentam estudiosos que se têm ocupado do assunto, tal afastamento terá sido fundamentalmente motivado pelo desagrado causado pela publicação em 1999 de um livro em que, com revelações diversas, se procurava demonstrar o alto grau de influência, ou até mesmo de intervenção, dos EUA da América do Norte no funcionamento interno e externo da ONU, chamando inclusivamente a atenção para o facto de, à data da sua própria eleição (1992), 50% de todo o pessoal da ONU ser de nacionalidade Norte-Americana (Nascimento, 2009): 71-79).

dúvida sobre se os cinco membros permanentes com direito a veto no CS estarão efectivamente dispostos a desenvolver estratégias e esforços com vista a fazer face, antes de mais, às novas ameaças que se levantam à convivência pacífica entre os povos. Com efeito, alguns acontecimentos graves que ocorreram já após o aparente termo da Guerra Fria - como foi o caso do conflito armado no Ruanda, e o dos conflitos que se seguiram ao desmoronamento da Jugoslávia - mostraram que os Estados instituidores da ONU manifestaram relativo interesse em se envolver, pelo menos de forma empenhada, em problemas aparentemente localizados, circunscritos, afastados dos seus reais interesses territoriais ou estratégicos. De qualquer modo, questões como as levantadas pelo risco de agravamento do terrorismo à escala internacional, e pelo acentuar do aquecimento global do planeta são, essas pelo menos, questões que não poderão deixar de convocar a atenção dos Estados com maiores responsabilidades na Organização Internacional (Shorr, 2006: 6-8).

É nesse contexto que se põe o problema da necessidade, e o da amplitude, de uma prévia reforma da ONU. A propósito desse tema, Paul Kennedy (2009) lembra que se tem feito frequentemente confusão em torno da expressão “*reforma das Nações Unidas*”, uma vez que tal expressão nem sempre tem sido usada com o mesmo sentido, pretendendo-se umas vezes aludir a uma necessidade de redução de estruturas, outras vezes fazer antes referência à necessidade de se proceder a uma revisão da própria Carta instituidora, e outras vezes ainda referir a mera necessidade de se ir introduzindo algumas modificações na estrutura e funcionamento da Organização, com vista a dar resposta às transformações significativas registadas no cenário internacional.

“A questão dos diferentes níveis da reforma da ONU, bem como a respectiva exequibilidade, está bem patente na discussão acerca dos poderes e do número de membros do CS, o que constitui o assunto mais referido quando são exigidas mudanças” (Kennedy, 2009: 275). Tudo quanto se refira a rever a posição privilegiada dos cinco Estados fundadores da ONU é considerado uma questão de grande melindre, uma vez que nenhum dos cinco membros permanentes do CS se mostra disposto a renunciar aos seus direitos de assento permanente e de veto. Teoricamente, tem-se defendido que o número de assentos no Conselho seja alargado, sem direito de veto, a alguns outros Estados que se afirmaram como grandes potências económicas (caso da Alemanha e do Japão, que fizeram justamente parte dos derrotados de 1945), ou a Estados que pelo seu peso demográfico (como é o caso da Índia) talvez merecessem dispor, ainda que sem direito a veto, de um

lugar permanente no CS. Neste e noutros contextos análogos, tem-se defendido que o número de membros permanentes seja alargado para 10 e que uma resolução do CS passasse a só poder ser bloqueada pelo veto de 2 membros permanentes (Kennedy, 2009: 311-312).

Tem vindo, porém, a ficar demonstrado, pela crua realidade dos factos, que nenhum dos tradicionais detentores dos direitos de assento permanente e de veto no CS se tem mostrado verdadeiramente receptivo a uma modificação de fundo do seu estatuto de membro privilegiado. Semelhante posicionamento, a continuar como é previsível, poderá vir a afectar, em grande medida, a capacidade de resposta aos novos desafios que se colocam hoje em dia ao CS. “Efectivamente, o estabelecimento, em 1945, de uma Constituição difícil de alterar quanto ao CS acabou por ter um alto preço a pagar” (Kennedy, 2009: 280).

Levando em conta o atrás exposto, forçoso é reconhecer que são grandes e múltiplos os desafios que se colocam hoje ao CS, ao mesmo tempo que se revelam limitados, e frequentemente muito complexos, os mecanismos, jurídicos e materiais, disponíveis para os enfrentar. Não obstante, a gravidade dos problemas que a humanidade hoje enfrenta não deixará de concitar a um mais sério esforço de comprometimento por parte dos grandes responsáveis pelo destino dos povos, no sentido de se concertarem posições mais consensuais, com vista a, face aos novos grandes desafios, conseguir controlar ou minorar, senão mesmo aniquilar, as mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais.



## **Capítulo III – ANÁLISE PROSPECTIVA**

### **III.1 Potenciais Cenários no futuro Xadrez Internacional**

Da análise dos conflitos em que o CS, já depois do suposto termo da Guerra Fria, teve de intervir com vista a manter ou a impor a paz, tem resultado muito claro para a maioria dos observadores, nomeadamente para Paul Kennedy (2009), que esses mesmos conflitos são de tipo muito diverso, tendendo alguns deles a reacender-se e a tornar-se porventura ainda mais complexos, sob a influência dos violentos confrontos de ordem étnica, religiosa e ideológica que se manifestam por todo o lado.

A ONU e o seu CS têm lançado mão de diversos processos e metodologias, com vista a procurar resolver os múltiplos problemas internacionais que se lhes têm deparado: desde uma actuação marcadamente diplomática (como aconteceu relativamente à Namíbia no começo da década de 90 do século passado) até uma colocação massiva de tropas sob o comando directo do CS, como se verificou no Congo; desde uma intervenção prolongada das Nações Unidas como aconteceu no Chipre, até à subcontratação da tarefa específica de imposição da paz a determinados organismos, como aconteceu nos Balcãs, onde actuou a IFOR; e no Afeganistão, onde operou a Nato (Kennedy, 2009: 131).

A esse propósito, entende Paul Kennedy (2009), depois de proceder a uma longa e detalhada análise dos êxitos e fracassos das Nações Unidas e do seu CS nos tempos que se seguiram ao aparente termo da Guerra Fria, especialmente nos anos 90, que “não há qualquer modelo que sirva de exemplo a todas as situações”, comentando logo de seguida, e olhando em retrospectiva, que o CS devia ter reconhecido este facto com muito maior antecedência, com o que teria conseguido melhores hipóteses, para dar ordens ao autorizar diversas missões (Kennedy, 2009: 131-132).

O êxito que a ONU e o seu CS lograram alcançar no tratamento de alguns conflitos já depois da queda do Muro de Berlim em 1989, tornou-se muito pouco notado a nível mundial, face aos clamorosos fracassos que se registaram em casos como os da Somália, do Ruanda e na ex-Jugoslávia, onde os ódios étnicos e religiosos, a que se juntaram os de natureza ideológica, assumiram uma violência que já não se via desde os inícios da Idade Média. A tal ponto que já se tem opinado que foi um bem a ONU não ter sido chamada a intervir na maior parte desses conflitos graves, uma vez que, se tal tivesse acontecido, teria

tido como resultado a perda de um muito maior número de vidas humanas, com a simultânea ocorrência de muitas mais situações de desprestígio e humilhação (Kennedy, 2009: 131-132).

Um cenário que também foi possível observar nos últimos anos, e que tudo leva a crer se repetirá no futuro, é o de Estados membros do CS, em determinadas situações de grande risco para os seus interesses próprios, se substituírem ao próprio CS e actuarem exclusivamente por si próprios, inclusivamente na vertente militar. Assim aconteceu com a Inglaterra, que optou, unilateralmente, por intervir em África, na Serra Leoa, com vista a pôr termo à actuação de temíveis grupos criminosos, comportamento esse que foi observado também pela França, quando decidiu, unilateralmente, e igualmente em África, intervir na Costa do Marfim. Já em relação à grave situação no Afeganistão, os EUA optaram por confiar à NATO (organização em que têm um peso muito significativo) a direcção das operações no terreno.

Para Keneedy (2009), em determinados pontos do mundo – como acontece, muito especialmente no continente Africano, no Médio Oriente, na Ásia Central e no Extremo Oriente - tem-se vindo a assistir a um crescente acumular de pressões de toda a ordem (demográfica, económica, social, religiosa e ideológica), as quais tendem a minar a estabilidade interna dos Estados e a própria estabilidade internacional, podendo dizer-se que se encontram já na forja os próximos conflitos de interesses a que o CS terá de dar atenção e resposta<sup>50</sup>.

Relativamente à forma como as Nações Unidas e o CS, nos anos que aí vêm, irão responder aos problemas da paz e da segurança internacionais, poder-se-á dizer que tudo irá depender fundamentalmente dos seguintes principais factores: (1) amplitude política e geográfica de cada crise; (2) vontade política para suportar os custos materiais e humanos das operações de manutenção e imposição da paz; (3) aprovação, pelas grandes potências, de cada operação.

---

<sup>50</sup> Foi atendendo aos riscos que semelhantes pressões e tensões podem desencadear a nível internacional, comprometendo a paz e a segurança de todos que, na Conferência de Potsdam, foi exigido pelas potências vencedoras da II Grande Guerra que os “ Estados inimigos” a que se refere o art. 53 da Carta da ONU não poderiam aderir à Organização sem que primeiramente tivessem renunciado às práticas e princípios observados ao longo da II Grande Guerra. Essa mesma limitação foi imposta, em Potsdam, a Estados que, como a Espanha, tinham de alguma forma, inclusivamente adoptando um regime fascizante, colaborado, com o Eixo ( Cfr. Manuel de Almeida Ribeiro e Mónica Ferro (2004), *ibid.*p.236.

Relativamente à *amplitude* dos conflitos internacionais sobre que a ONU e o CS sejam chamados a pronunciar-se, a ONU continuará provavelmente a interessar-se apenas, ou pelo menos sobretudo, pela resolução daqueles diferendos que, tendo atingido uma determinada dimensão, impliquem efectivamente um risco considerável para a paz e a segurança internacionais, de acordo com a sua Carta.

Quanto à *vontade política* para continuar a suportar os custos financeiros, materiais e humanos com as sucessivas operações de manutenção e imposição da paz nos mais diversos pontos do globo, a história mais recente, especialmente a dos meados dos anos noventa do século passado, mostra que a opinião pública de muitos dos Estados cooperantes, inclusivamente a dos próprios EUA, começa a dar mostras de desconforto, pondo em causa o acerto de muitas das decisões de intervenção que têm sido tomadas. A esse propósito, o Congresso Norte-Americano, especialmente a sua ala mais conservadora (a dos Republicanos) tem vindo a expressar um juízo muito crítico sobre o crescente envolvimento dos EUA nas operações internacionais de manutenção e imposição da paz.

No que diz respeito à *aprovação das operações internacionais* por parte das grandes potências que detêm assento permanente no CS, é de notar que estas se preocupam sobretudo com os conflitos que possam pôr em causa os seus interesses próprios, acontecendo ainda que frequentemente não chegam a acordo entre si, o que acaba por inviabilizar, inclusivamente mediante a utilização do veto, posições que pareciam ter caminho aberto para a sua aprovação e aplicação.

Não é tarefa fácil construir cenários sobre o panorama político internacional do futuro. O colapso brutal de estruturas que se mantiveram de pé ao longo de mais de meio século de Guerra Fria teve, com efeito, um impacto enorme em todo o mundo, tanto no campo da realidade económica e social, como no que se prende com o debate ideológico, e foi seguido, como se tratasse de um sismo, de réplicas e sequelas que estão ainda longe de ter terminado (Alvim, 2002: 127).

Algumas linhas mais pronunciadas se fazem, no entanto, desde já notar por entre a complexa e movediça composição do tecido político internacional.

Para Alvim (2002), os cidadãos poderão vir cada vez mais a tomar parte no debate dos grandes problemas que interessam à condução das suas vidas: definindo uma posição em face deste ou daquele problema; exigindo medidas rápidas para acudir às mais graves

situações de risco; propondo caminhos a seguir com vista a neutralizar as confrontações mais inquietantes e a proporcionar condições de coexistência pacífica. O que se passou nos anos mais recentes na Tunísia, na Líbia e no Egipto, dando origem a um vasto movimento de reivindicação de carácter político a que já se tem dado o nome de *Primavera Árabe*, ilustra precisamente aquela afirmação.

Conforme explica Alvim (2002), numerosos Estados, assim como povos, têm vindo a tomar cada vez mais nítida consciência de que não devem comportar-se como se estivessem condenados - com fundamento na sua escassa dimensão geográfica, no pouco volume dos seus recursos naturais ou na sua população - a um papel marcadamente subalterno no cenário internacional. Bem pelo contrário, muitos desses Estados e povos entendem que dispõem de outros tipos de mais-valia que os pode conduzir a uma mais marcante posição no xadrez internacional: seja por razões de relevância turística ou cultural (caso, por exemplo de Cabo Verde), seja por razões de ordem financeira (caso da Suíça), seja por razões de carácter histórico (caso das minorias étnicas no Brasil e noutros países da América Latina, como o Peru).

Assiste-se também a uma crescente tendência para esses mesmos Estados e povos conjugarem cada vez mais os seus esforços, dando origem a movimentos e organizações – em alguns casos de vincado âmbito inter-continental - com o objectivo de melhor fazer ouvir a sua voz nas diversas instâncias em que são discutidos os grandes problemas do mundo.

Todos esses movimentos e tomadas de posição têm sido, por outro lado, cada vez mais acompanhados da convicção de que os destinos da humanidade não poderão continuar dependentes unicamente do poder de decisão das potências que em 1945 derrotaram o Eixo, acabando por se atribuírem o direito de, daí para a frente, ocuparem *aristocraticamente* um lugar, como seus membros permanentes, no seio do órgão mais poderoso da ONU, o CS, lugar esse a que ficou desde logo inerente, como já vimos, e como se não bastasse a permanência, o direito de veto às resoluções que, embora aprovadas pela maioria dos seus membros, se afigurem lesivas para os interesses do Estado que usa desse mesmo direito.

No entender da maioria dos observadores, os Estados e os povos tendem a orientar-se no sentido de exigir maior representatividade da ONU e do seu CS, para que as decisões não se tornem cada vez mais problemáticas, face a um deficiente acatamento de quanto é

decidido pela ONU e pelo seu CS, o que acaba por contribuir, como se de uma bola de neve se tratasse, para fazer crescer o descrédito sobre as organizações políticas internacionais, como o CS, pondo-se-lhes em causa a representatividade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência e a utilidade<sup>51</sup>.

Face a um panorama político internacional que, em termos de futuro, se afigura difícil (sobrepopulação, escassez de alimentos, corrupção, epidemias, proliferação de armas e do crime organizado), não restará aos Estados e povos, com vista a enfrentar os riscos e ameaças à paz e à segurança internacionais, outro caminho que não seja o de procurar congregar esforços e entendimentos com o objectivo de melhorar as estruturas e mecanismos que permitam, senão eliminar, pelo menos minorar aqueles mesmos riscos e ameaças. É nesse contexto que se coloca, inclusivamente, o problema, ainda que polémico, de uma eventual reforma do CS<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. Maria João Tomas, in *O Fim da hegemonia Norte Americana*, artigo de opinião publicado no Diário de Notícias de 4 de Abril de 2014.

<sup>52</sup> Cfr. PALACIÁN DE INZA, Blanca (2012), *La Responsabilidad de Proteger y El Derecho de Veto*, Madrid, IEE – ES (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Análisis nº09 (15 Febrero 2012), pp-1-6.

### **III.2 Propostas de Reforma do Conselho de Segurança**

O CS da ONU é constituído actualmente por cinco membros permanentes e dez membros provisórios (membros, estes últimos, que eram inicialmente em número de cinco), podendo ainda contar com um número variável de membros convidados, ou seja, de Estados que, por iniciativa do Conselho, são solicitados a tomar parte nas reuniões do mesmo quando convocadas para se tratar de matérias em que aqueles Estados sejam considerados parte interessada.

Segundo Kennedy (2009), questões muito problemáticas para a paz e a segurança internacionais, e consequentemente para a vida dos povos, têm estado pendentes da unanimidade dos cinco membros permanentes do Conselho, bastando, que um único deles não concorde com uma proposta de decisão para que esta, mesmo que aprovada por todos os restantes membros permanentes, não possa ir para a frente, tendo de ser rejeitada. Para tanto, bastará que esse único membro use do seu direito de veto contra a dita deliberação, o que a ser feito terá aliás de ser justificado, sucedendo porém que, ao abrigo da Carta, essa justificação se encontra facilitada, bastando que o Estado que se opõe à decisão em causa invoque o argumento de que, na sua óptica, a mesma conduz, ou poderá conduzir, à lesão de direitos ou interesses legítimos desse mesmo Estado.

Com o objectivo de contribuir para um maior equilíbrio na estrutura e funcionamento de um tão poderoso órgão como é o CS - órgão da maior relevância jurídica, política e sócio-económica, na medida em que, desde logo, dele depende a classificação de um diferendo como sendo susceptível de pôr em risco a paz e a segurança internacionais, primeiro passo para a tomada de providências diplomáticas ou de força -, têm vindo a ser formuladas diversas propostas, orientadas sobretudo no sentido de se conseguir levar a cabo um considerável alargamento do número de Estados com assento permanente no CS. De entre essas propostas de alargamento, merecem ser destacadas, na medida em que se afiguram mais objectivas e realistas, a proposta formulada pelo chamado *Grupo dos Quatro* (designado frequentemente pela sigla-G4) e a que foi defendida por um outro conjunto de Estados que tem sido designado por *Grupo Unidos pelo Consenso*, como já foi indicado anteriormente.

Ambas essas propostas visam a conferir ao CS uma maior representatividade geopolítica e geoeconómica, e, consequentemente, uma maior legitimidade para as decisões a tomar pelo

mesmo Conselho. O funcionamento da ONU e do seu CS pressupõe, desde logo, em termos de Direito Internacional Público, uma afectação, ou limitação, da soberania dos Estados membros ou, pelo menos, uma delegação parcial das suas competências de Estados soberanos.

No entender de Kennedy (2009), desde praticamente a sua fundação que a ONU e o seu CS têm vindo a ser objecto de críticas de variada ordem - umas, as mais radicais, apontando para a inutilidade da ONU e do Conselho com vista à consecução dos objectivos que se propõem; outras, mais conciliatórias, sustentando que, oferecendo embora interesse para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais, a ONU e o CS carecem, no entanto, de ser objecto de algumas reformas, tendentes a tornar uma e outra daquelas organizações mais representativas, eficazes e eficientes.

Os fundadores da ONU já o tinham de algum modo previsto. Efectivamente, nos seus artºs 108 e 109, a Carta contempla justamente a possibilidade de as suas disposições virem a ser objecto de revisão.

No entender do mesmo Kennedy (2009), as críticas têm incidido muito particularmente sobre a estrutura do CS, que muitos consideram não democrática, antes “aristocrática”, na medida em que nele ocupam lugar privilegiado os cinco Estados que saíram vencedores do segundo grande conflito mundial, a cada um deles cabendo o direito de ter assento no núcleo de membros permanentes do CS e ainda o direito a veto relativamente a qualquer proposta de decisão que se lhe revele limitadora dos seus direitos e legítimos interesses.

Relativamente ao mencionado direito de veto, as críticas dos que o consideram não democrático têm ido ao ponto de apelar, inclusivamente, à sua completa eliminação (Moreira, 2012: 23).

Nas últimas décadas, aparentemente terminada a Guerra Fria, e confrontados com uma série de novos e graves problemas, postos pelo pouco consistente xadrez das relações internacionais nos tempos que correm, os críticos da ONU e do respectivo CS têm-se debruçado de forma mais empenhada sobre a problemática da reforma do órgão mais decisivo da ONU. Pretendem, nomeadamente, ultrapassar o quadro de meras alterações de pormenor como as que até hoje foram levadas a cabo, de entre as quais se destaca, até certo ponto, a alteração aprovada pela Assembleia Geral em 3 de Dezembro de 1963 determinando que o número de membros provisórios do CS passasse de seis para dez, e,

ainda, que o número mínimo de Estados membros necessário para a ratificação de uma deliberação, em matérias não meramente processuais, passasse de sete para nove, incluindo, porém, os cinco membros permanentes do Conselho (Kennedy, 2009: 87).

Um dos problemas mais debatidos, no quadro dos projectos de reforma visando proporcionar ao CS uma maior representatividade e legitimidade, com conduzindo consequentemente a uma mais ampla aceitação das suas decisões, tem sido o que se prende com a viabilidade, ou não, de um alargamento do CS a partir precisamente do respectivo núcleo de membros permanentes.

Nesse domínio, duas principais propostas se têm confrontado como já referimos:

(1) Por uma lado, a proposta do chamado G4, formado, em Setembro de 2004, por dois dos grandes derrotados na II Grande Guerra, ou seja, a Alemanha e o Japão, a que se juntaram, a Oriente, a Índia e, ao Ocidente, o Brasil;

(2) Por outro lado, a proposta dimanada de um outro grupo de Estados, designado por Unidos Pelo Consenso, grupo esse muito mais extenso, na medida em que compreende mais de quatro dezenas de Estados, entre os quais se contam, para além também de um outro grande derrotado na II Guerra Mundial, a Itália, países em desenvolvimento, como, a Oriente, o Paquistão e a Coreia do Sul e, a Ocidente, a Espanha, o México e a Argentina.

De acordo com a proposta do G4 - cujos membros, desde logo, se propõem como candidatos a ocupar eventuais novos assentos a instituir no núcleo de membros permanente do CS -, o que importa é que o número de membros permanentes seja alargado mediante a entrada, não só dos ditos Quatro, mas também de mais dois outros Estados, esses em representação do Continente Africano.

Nas tomadas de “posição oficial” que lhe são conhecidas, o Grupo dos Quatro não faz questão de exigir que os novos membros permanentes do Conselho sejam assistidos de direito de veto (se bem que se saiba, dos bastidores, que justamente os grandes vencidos da II Guerra Mundial, a Alemanha e o Japão, defendem a cada passo que o direito de veto deveria estender-se a todo e qualquer novo membro permanente, sem o que se criaria uma espécie de membros permanentes de segunda categoria).

A proposta formulada pelo Grupo dos Quatro tem por principal fundamento o poder económico, e consequentemente o poder social e político, que, incorporado no sistema



decisório do CS, conferiria a este já poderoso órgão da ONU uma muito maior representatividade e legitimidade a nível mundial.

A Alemanha e o Japão têm sido considerados candidatos naturais por parte dos diversos países desenvolvidos (se exceptuarmos a China e a Coreia do Sul, que se têm oposto à candidatura do Japão, o que se compreende na sequência dos confrontos ocorridos na área do Pacífico na II Grande Guerra, e se exceptuarmos também a Itália, a qual se tem oposto, por razões de equilíbrio regional, à candidatura da Alemanha).

A Índia e o Brasil (Estados dotados de grande peso demográfico e que muito se têm desenvolvido sob o ponto de vista económico) apresentam-se, por seu turno, também como candidatos naturais a membros permanentes do CS, com fundamento no peso económico, social e estratégico que têm nas regiões geográficas em que se situam.

Convirá, porém, fazer notar que as candidaturas da Índia e a do Brasil têm sido muito contestadas a nível local e regional.

Relativamente à Índia, a sua candidatura tem sido objecto de forte oposição por parte do Paquistão, adversário histórico da União Indiana, inclusivamente por questões ligadas a pretensões relativamente a Caxemira<sup>53</sup>, sendo de notar que o Paquistão dispõe também de numerosa população, de armamento (inclusivamente nuclear) e tem vindo a ganhar algum protagonismo em questões internacionais, a nível bélico e ideológico. A rivalidade Indo-Paquistanesa tem contribuído, por seu turno, para que a Indonésia, Estado também extremamente populoso e economicamente em fase de grande expansão, assuma igualmente pretensões a ocupar um lugar como membro permanente do CS.

A favor do Brasil milita o facto de se tratar de um extenso Estado, dotado de numerosa população, em franco desenvolvimento económico e social, com um sistema políticotendencialmente estruturado em termos democráticos. Em seu desfavor, porém, estará o facto de não contar com um grande histórico em termos de missões de paz da Organização Mundial, o que se compagina, aliás, com a política de pacifismo que vem defendendo a nível internacional, e com o seu reduzido potencial militar, o que vem sendo aproveitado, a nível local, por Estados seus rivais, como a Argentina, o México e a Colômbia, os quais lhe disputam a sua pretensão a líder regional.

---

<sup>53</sup>Região fronteiriça reclamada simultaneamente pela Índia e o Paquistão.

O projecto avançado pelo G4 não foi, até aos dias de hoje, e não obstante a sua aparente consistência, objecto de grande acolhimento pela maioria dos membros da ONU.

Maior impacto tem vindo a obter a proposta apresentada pelo chamado Grupo Unidos Pelo Consenso. O que este último grupo se propõe é tão-somente o alargamento do número de membros provisórios do CS, mediante a criação de uma categoria especial de membros, os quais sucederiam uns aos outros de forma rotativa, de acordo com um plano geral, o que lhes conferiria, por assim dizer, um carácter de membros semi-permanentes. Entendem os Estados que integram o Grupo Unidos pelo Consenso que a democratização da Organização teria muito a ganhar com o esquema que propõem, uma vez que tal esquema iria possibilitar uma muito maior representatividade regional - o que o simples aumento do número de membros permanentes defendido pelo Grupo dos Quatro está longe de poder garantir, uma vez que nenhum dos Estados que se auto-propõem como novos membros permanentes se encontra assistido de suficiente representatividade regional, antes se depara na sua respectiva região com um ou mais Estados que com ele rivalizam na pretensão de a representar.

Uma *proposta intermédia* tem sido, entretanto, apresentada, a qual vai no sentido de se criarem estruturas regionais que receberiam do CS a incumbência de se encarregarem de contactar directamente os Estados envolvidos em diferendos, ou em risco de neles se envolverem, com o objectivo de, de uma maneira mais próxima e tendencialmente mais eficiente, procurar resolver esses mesmos diferendos, contribuindo assim, de uma forma “mais caso a caso”, mas nem por isso menos meritória ou menos válida, para solucionar muitos dos inevitáveis atritos na comunidade interestadual, e ajudando, desse modo, a manter a paz e a segurança no cenário internacional.

Verifica-se, assim, que as propostas que têm vindo a ser apresentadas com vista a uma reforma do CS incidem, não apenas sobre as *espécies de membros* que lhe são conhecidas (membros permanentes, membros não permanentes e, inclusivamente, como tem acontecido diversas vezes, membros convidados), como também sobre a eventual criação de *novas categorias de membros* (como a de membros não permanentes rotativos), e ainda sobre a eventual *criação de subestruturas*, regionais ou locais, vocacionadas para uma resolução mais pragmática de problemas concretos, circunscritos, que se verifiquem no cenário internacional.

No que respeita ao núcleo de membros permanentes, a que alguns autores se referem como um verdadeiro “clube dos ricos”, as críticas apontam para a necessidade de se rever não só o número de membros - o qual deverá ser alargado para *onze*, como defende o Grupo dos Quatro, ou mesmo para quinze, com vista a espelhar a complexidade e diversidade do actual cenário internacional -, como também para a necessidade de se rever o conceito de *direito de veto*, as regras da sua utilização, sendo que numerosos autores afirmam ser imperioso pôr termo ao que tem sido designado por “*veto escondido*”, causa, inclusivamente por não raro inopinado, de graves incómodos no funcionamento do Conselho, com repercussão negativa no prestígio dos membros permanentes, o que acaba também por afectar a imagem do Conselho na opinião pública internacional.

Alguns Estados, como a Indonésia, que têm defendido que o número de membros permanentes do CS deve ser aumentado, não fazem questão, como já vimos, de exigir que, aos novos membros, seja necessariamente conferido direito de veto nas condições em que o detêm os “cinco grandes”. Bastar-lhes-ia tomar parte nas reuniões do CS e contribuir, com os seus respectivos argumentos, para a tomada de posição naquele poderoso órgão da ONU. Outros, porém, entendem que a todo e qualquer novo membro permanente do CS deverá ser conferido o direito de veto. Argumentam que, se tal não se fizesse, se correria o risco de se criar como que uma categoria subalterna de membros permanentes, o que, não oferecendo qualquer interesse, iria contribuir ainda mais para desfavorecer a imagem do CS e, conseqüentemente da ONU aos olhos da comunidade internacional.

Os mandatos de membros não permanentes do CS resultam de eleição pela Assembleia Geral, e estendem-se por um período de dois anos. O voltar um Estado a exercer de novo a função de membro não permanente depende de nova eleição. Como já deixámos apontado, o Grupo Unidos pelo Consenso tem vindo a defender a ideia de que os membros não permanentes deveriam ter assento no Conselho de forma rotativa, o que, feito a partir de um mapa global do qual constassem todos os Estados membros da ONU, conferiria à Organização e ao CS uma muito maior representatividade, legitimidade, eficácia, eficiência e prestígio.

Toda essa problemática da reforma da ONU e sobretudo do seu CS não poderá ser desligada, em nosso entender, de toda uma outra problemática mais geral, que é a de uma série de novos riscos e ameaças que a comunidade internacional irá forçosamente enfrentar no presente e no futuro. Com efeito, tudo parece apontar no sentido de que novas

confrontações se observarão no panorama internacional, ditadas por motivação ideológica ou por um mais forte pragmatismo reivindicativo de carácter laboral e social. Novos conflitos surgirão, decorrentes de fundamentalismos religiosos, sobretudo quando ligados a objectivos políticos, como tem acontecido com organizações como a Al-Qaeda e os Talibãs. O alargamento de práticas ilegais a nível internacional como a pirataria, o tráfico de drogas, o tráfico de seres humanos, a imposição de trabalhos violadores de direitos fundamentais; os desequilíbrios ambientais (traduzindo-se em poluição, degradação das orlas costeiras, destruição dos espaços verdes); crimes contra as pessoas em geral, e em especial contra as crianças, as mulheres, os idosos e os estrangeiros (xenofobia), a utilização abusiva das redes sociais e das novas tecnologias (com ofensa da privacidade e de outros direitos da pessoa humana); assim como o tráfico de armas, constituirão, a par eventualmente ainda de outros comportamentos ilícitos, outros tantos factores de insegurança e ameaça para a vida das pessoas, dos Estados e da comunidade internacional.

Face a todo esse quadro, importa unir esforços no sentido de uma revisão profunda da estrutura e do funcionamento do CS, de modo a pô-lo definitivamente ao serviço das grandes ideias e objectivos que presidiram à criação da ONU.

Para essa decisiva reforma não faltam propostas, umas porventura mais ambiciosas, outras mais moderadas. O que parece faltar é vontade política por parte dos Estados mais poderosos, para levarem por diante um projecto de ampla e verdadeira reforma do CS. A defesa e a manutenção da paz e da segurança globais, dos Estados e povos de todo o mundo exigem, porém, que essa vontade política se forme, se consolide, e se proceda a uma profunda e efectiva reforma do CS<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> SOUSA GALITO, Maria et al. (2013), A Reforma da ONU, Lisboa, CI-CPRI, n.17, pp. 2-9 e PALACIÁN DE INZA, Blanca (2012), Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Madrid, ESCES, pp-1-6.

## CONCLUSÃO

A concluir todo o estudo que levámos a cabo sobre a história e o funcionamento do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, resta-nos ajuizar da viabilidade da hipótese que apresentámos no início, ou seja, a de que admitindo o pressuposto de que o Conselho de Segurança é fundamental para garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais, o mesmo Conselho, objecto que seja de uma reforma quanto aos aspectos mais polémicos que apresenta, tem capacidade para bem desempenhar a função primordial para que foi instituído, isto é, erradicar todos os riscos sérios para a manutenção da paz e da segurança internacionais, fazendo jus à confiança que os povos e os Estados, autolimitando-se na sua soberania para melhor poderem ser governados (no seguimento da filosofia jurídico-política de Hobbes) optaram por depositar na grande organização mundial, a ONU, criada no final da II Grande Guerra.

Temos de convir que o assunto não deixa, aliás, de ser complexo.

Com efeito a Organização das Nações Unidas - ONU, a maior organização política a nível internacional e dotada do seu CS, foi fundada para garantir a paz e a segurança no mundo, mas com o inconveniente de não dispor de Forças Armadas próprias e supranacionais, será susceptível de reforma e melhoramento, o que assenta no pressuposto de que a existência daquela Organização e do seu Conselho de Segurança *têm justificação e razão de ser*.

Não se pode esquecer, e admite-se que, em sectores mais radicais da opinião pública internacional, especialmente os mais marcadamente conotados com uma visão marxista da política, se tem desenvolvido a convicção de que a ONU, tendo sido criada e montada por iniciativa, e sob a grande influência, dos EUA, veio a afirmar-se rapidamente como um vital instrumento de dominação de tipo imperialista sobre todo o mundo, quadro em que o CS ganha todo o aspecto de um poderoso órgão, com força política e militar, destinado a intervir em todo e qualquer conflito que, em qualquer parte do Globo, dê indícios de poder pôr em risco os interesses económicos, financeiros e militares da grande potência da América do Norte que, no termo da II Grande Guerra, tudo procurou fazer no sentido de salvaguardar aqueles mesmos interesses.

A Rússia, co-signatária do tratado fundador da Organização, assim como a China, a Inglaterra e a França foram vencedores da II Guerra Mundial, tiraram também partido e vantagens directas do funcionamento da ONU e do respectivo CS. Mas os EUA têm feito questão, mesmo durante os anos difíceis da Guerra Fria, de velar pela defesa das posições favoráveis à manutenção da estrutura, e moldes de funcionamento, da Organização e do Conselho, de tal modo que as sugestões no sentido de uma reforma daquela e deste acabam, a maior parte das vezes, por perder força e impacto.

Como observam inclusivamente diversos autores de orientação mais radical, os EUA, tendo desempenhado um papel decisivo na criação da ONU em 1945, e na redefinição dos direitos do Homem em 1948, em termos que consideram definitivos, não têm no entanto, dado mostras, de então para cá, de se interessarem por uma inovadora redefinição dos Direitos dos Povos, domínio este que se lhes apresenta perigosamente ameaçador para a manutenção dos seus interesses de grande potência de tipo imperialista e expansionista. Para esses mesmos observadores, os EUA entendem que a ONU e o seu CS estão montados com as estruturas e mecanismos necessários à defesa, inclusivamente de carácter militar, dos seus interesses.

Mais anotam esses mesmos observadores que os novos comportamentos que os EUA têm vindo a tomar nas últimas décadas na cena internacional, nomeadamente no plano nuclear, ou na designada *Guerra Preventiva* ou na chamada *Guerra Infinita*, visam a prosseguir a defesa dos seus múltiplos interesses em todo o mundo, defesa *essa* que entendem dever garantir empregando todos os meios ao seu alcance - da ONU e seu CS à NATO, dos tratados bilaterais com outros Estados à diplomacia política e económica, assim como à sua influência cultural.

Dir-se-ia que, não obstante afirmações mais ou menos solenes feitas em contrário, como em tratados e discursos oficiais, os EUA estão conscientes de que se corre seriamente o risco de verdadeiros confrontos de cariz civilizacional. Com vista a procurar evitar esses confrontos ou, pelo menos, a fazer-lhes perder muito do seu ímpeto e agressividade, os EUA sustentam que, relativamente às organizações internacionais que existem para olhar pela paz e segurança mundiais, mais importante é, não tanto discutir indefinidamente como as mesmas poderão ser reformadas, mas sim fazer com que elas, mesmo com imperfeições, continuem a funcionar. A propósito, os observadores mais radicais têm comentado que, dentro dessa óptica, os EUA e seus aliados não vêm, ou se recusam a ver, que grande parte dessas estruturas políticas internacionais, como a ONU e o seu CS, se têm vindo cada vez mais a transformar em estruturas aparentemente *parasitas*, inúteis. Essa inutilidade, porém, revestiria mesmo assim, como comentam alguns observadores, um aspecto social e humanitário.

Quanto aos problemas, ameaças e riscos com que o mundo se encontra hoje confrontado, implicando a postergação, em diversas circunstâncias, da prática da democracia, mesmo em regimes que se afirmam democráticos (como tem acontecido em Angola), é necessária

uma reforma multilateral profunda da organização política internacional, que leve de vencida a óptica unilateralista a que a ONU, e o seu CS muitas vezes tem dado apoio. Entendem que terá chegado a altura, em matéria de segurança internacional, de se optar por um verdadeiro multilateralismo reformista, o qual - convocando inclusivamente a primeiro plano os Estados Emergentes, e revendo toda a estrutura e metodologia de funcionamento do CS, alargando o número de membros permanentes, admitindo, por hipótese Estados como o Egipto, a África do Sul ou a Nigéria, o que tem sido reclamado com insistência, ampliando *número de membros não permanentes* (a definir após criteriosa estatuição dos critérios de selecção), *criando* mesmo novas categorias de membros - consiga conferir à ONU e ao seu CS, corrigindo assimetrias ou mesmo omissões que têm constituído verdadeira injustiça histórica (como tem sido afirmado por parte de diversos Estados Africanos, da Argélia a Etiópia, de Angola à Tanzânia), a eficiência e a eficácia que lhes têm faltado.

No que concerne ao CS, fica a convicção de que a sua quase inexistente evolução desde 1945 para cá, assim como a obsoleta manutenção do direito de veto como alto privilégio dos cinco vencedores da II Grande Guerra, têm levado esse importante órgão da ONU a um posicionamento cada vez mais divorciado dos reais interesses e expectativas da maioria dos países que são hoje membros da ONU- Estados de pequena ou média dimensão, de cujo desenvolvimento, aspirações e dinâmicas o CS-ONU não se dá conta.

Não obstante a gravidade de que se reveste a actual correlação de forças no cenário internacional da actualidade, o CS é formalmente considerado um órgão vital da ONU, vocacionado para intervenções pontuais, cirúrgicas, da mais alta importância, com vista à manutenção da paz no Globo, determinando inclusivamente o recurso à força das armas nas situações de maior melindre que, a não serem debeladas, poderão conduzir a conflitos gravosos, pondo em risco a paz e a segurança internacionais.

Atentas as grandes alterações políticas e geoestratégicas que, adentro de toda uma nova dinâmica da História dos Estados, se têm vindo a processar desde 1945, afigura-se-nos em conclusão que o CS, para poder servir a ONU e o mundo, terá de ser objecto de uma reforma realista e profunda, a qual poderá ter de passar pelo alargamento do direito de veto a países que nas últimas décadas têm adquirido grande peso no concerto das Nações por razões económicas ou sociais (como a África do Sul), razões demográficas (como a Índia), ou razões geoestratégicas (países próximos do vizinho Golfo Pérsico); ou pelo contrário,

pela eliminação do direito de veto, considerado, por muitos, como inibidor de resoluções de grande interesse para a maioria dos Estados, reforma essa que lhe conferiria maior legitimidade e representatividade, assim como uma maior prontidão e aceitação das respectivas deliberações.

Donde se poderá concluir em geral que a ONU, para funcionar em pleno como Organização supranacional de Segurança Coletiva, um dos Instrumentos do Controlo Internacional das Relações Internacionais, terá de evoluir com a conjuntura e reestruturar-se de acordo com a nova reconfiguração do Sistema Mundial e do estabelecimento de um desejável maior equilíbrio entre os Estados de maior intervenção nas RI que nele assumem maior proponderância e se perfilam como de maior influência, através da sua maior e intervenção sobre os grandes problemas internacionais.

Isso passará pelo alargamento limitado do número de Estados do seu CS e da extensão da capacidade de Veto a pelo menos mais três Potências predominantes e condutoras da globalização que de há muito se perfilam: o Japão, a Alemanha e a Índia, afinal também fortes representantes dos três continentes em que se situam.

No entanto e como conclusão final da elaboração deste Trabalho, deverá também ser considerada a existência de um Estado Africano com as características mencionadas: a República da África do Sul ou a Nigéria.



## BIBLIOGRAFIA

ALVIM, Manuel Alexandre. (2000). *Apontamentos de História Universal para o Ensino por Unidades Capitalizáveis (E.U.C)*. [Trabalho dactilografado].

ALVIM, Manuel Alexandre (2002). *Apontamentos de Introdução à Política para o Ensino por Unidades Capitalizáveis (E.U.C)*, (trabalho dactilografado).

ARRAIS, Virgílio C. (2005). *O Brasil e o CS da Organização da ONU: dos anos 90 a 2002*. in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, N. 2, pp. 152 – 168. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

BARRON, John (1985). *Nomenklatura – quem manda de facto na URSS*, in *Seleções do Reader's Digest*, Setembro, pp.38-42.

FREIESLEBEN, Jonas von. (2008). *Reform of the Security Council*, pp. 1-20.

KENNEDY, Paul (2009). *O Parlamento do Homem - História das Nações Unidas* (tradução portuguesa de Artur Sousa) Lisboa: Edições 70.

MOREIRA, Adriano (2004), Prefácio ao livro “ *A Organização das Nações Unidas*” de Manuel de Almeida Ribeiro e Mónica Ferro, Coimbra, Livraria Almedina

MOREIRA, Adriano (2012). “*A Europa da Paz e as debilidades do Projecto*”, in *Debater a Europa*, periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e RCE, nº.7, Semestral, Julho a Dezembro, pp.21-29.

NASCIMENTO, Alisson R. (2009). *CS da ONU e a hegemonia estadunidense: reflexos da manutenção de uma ordem mundial unipolar no pós-guerra fria*. Brasília, Universidade de Relações Internacionais.

NEVES, Pedro Almiro. (1978). *Textos de Introdução à Política*, 2 ºVol.,Porto, Porto Editora

O'BRIEN, Terence (1997), *The United Nations: Legacy and Reform*. Wellington: Victoria University.

PALACIÁN DE INZA, Blanca (2012), *La Responsabilidad de Proteger y El Derecho de Veto*, Madrid,IEE – ES (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Análisis nº09 (15 Febrero 2012),pp-1-6. PALACIÁN DE INZA, Blanca (2012), *Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Madrid, ESCES.

REIS, António do Carmo. (1978). *Introdução à Política*, Porto, Porto Editora.

RIBEIRO, Manuel de Almeida, et al. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Livraria Almedina.

RIBEIRO, Manuel De Almeida e FERRO, Mónica, (2004) *in A Organização das Nações Unidas*, Coimbra, Livraria Almedina, 2º edição, pp.108-109.

SCHRIJVER, Nico (2007). *Reforming the Un Security Council in Pursuance of Collective Security*, in *Jornal of Conflict & Security Law*, Vol. 12 No.1, pp.133 – 138.

SHORR, David (2006). *United Nations Reform in Context*, The Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, February, pp. 1-16.

SOARES, Fernando Luso (1975). *Introdução à Política*. Lisboa, Editora Diabril.

SOROMENHO MARQUES, Viriato (1991), *Direitos Humanos e Revolução*, Lisboa: Editora Colibri.

SOUSA GALITO, Maria et al. (2013), *A Reforma da ONU*, Lisboa, CI-CPRI,n.17 (pp.2-9).

TOMÁS, Maria João. (2014), *O fim da hegemonia Norte-Americana*, in *Diário de Notícias* de 04 de Abril,Lisboa,p.55.

TORRES, Ferreira (1965), *História Universal*, vol.III, Porto, Editora Asa, pp.118 a 120.

TORRES, Ferreira (1966), *História Universal*, vol.II, Porto, Edições Asa,

## APÊNDICE

Este apêndice é constituído por uma resenha do conteúdo da Carta das Nações Unidas, a qual nos permitirá melhor ajuizar da orientação, porventura muito programática que terá presidido em 1945, à criação, conjuntamente com a ONU, do CS.

A matéria relativa ao CS vem tratada nos capítulos V, VI e VII da extensa Carta das Nações Unidas.

Teria sido, pelo menos em teoria de bom aviso, que a Carta tivesse tido a preocupação de destacar mais vincadamente a relevância e o alcance da Assembleia Geral da ONU como Parlamento do Mundo, sublinhando o seu carácter de órgão legislativo, tradutor do querer dos povos.

De relevante importância teria sido, também, estruturar uma melhor articulação entre o CS, a Assembleia Geral e o Secretariado. Tanto levaria a que o CS não se sentisse tão “à solta” como se tem sentido, afigurando-se-nos que o direito de veto, não obstante se ter feito impor pelo peso da História, deveria ter sido desde logo objecto de um estatuto mais restritivo.

A Carta das Nações Unidas contém, para além de um preâmbulo, 19 capítulos, ao longo dos quais é tratada toda a matéria respeitante à Organização; enquanto o anexo Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça se desdobra por cinco capítulos.

Após o preâmbulo - no qual se alude aos motivos, ideias e objectivos que levaram à criação da Organização -, a Carta começa por apontar, no Capítulo I, os objectivos e princípios da ONU.

A seguir, no Capítulo II, a Carta trata dos membros da Organização, estabelecendo regras para a sua admissão, suspensão e expulsão.

No Capítulo III, a Carta estabelece que a Organização compreende os seguintes 6 órgãos: Assembleia-Geral, CS, Conselho Económico e Social, Conselho de Tutela, Tribunal Internacional de Justiça e Secretariado.

Toda a matéria respeitante à Assembleia Geral da ONU é tratada no Capítulo IV, desde a sua composição às suas funções, passando pelo sistema de votação.

A matéria relativa ao CS é tratada a partir do Capítulo V da Carta, no qual se regula, não só a sua composição - nela se integrando como membros permanentes os cinco vencedores da II Grande Guerra, o que, como é sabido, tem suscitado intensa polémica -, como também as suas funções e poderes, assim como o seu não menos polémico sistema de votação. É também nesse capítulo que se estipulam as chamadas regras de procedimento, visando regular questões relativas ao funcionamento do Conselho.

Os Capítulos VI e VII da Carta são particularmente importantes: o primeiro por estabelecer mecanismos visando a solução pacífica de conflitos, e o segundo por estabelecer medidas a adoptar em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e actos de agressão.

O Capítulo VIII é consagrado aos chamados acordos regionais, ou seja, a composições de interesses a que se chegue entre Estados e que a ONU, não as considerando contrárias aos princípios da Carta, se dispõe a reconhecer.

No seu Capítulo IX, a Carta ocupa-se da problemática da cooperação económica e social internacional, com vista a estabelecer princípios e orientações atinentes a criar melhores condições de estabilidade e bem-estar entre as Nações, nomeadamente através de organizações especializadas.

No seu Capítulo X, a Carta estrutura um Conselho Económico-social (designado de Ecosoc), ocupando-se da sua composição, funções e poderes. Este Conselho reveste-se de grande importância pelo facto de poder promover a cooperação, com a ONU, de diversas outras organizações autónomas, como é o caso da Organização Internacional de Trabalho, o que poderá ser de relevante interesse para a atenuação dos grandes problemas económicos que afligem a humanidade.

No Capítulo XI, a Carta ocupa-se do que entende serem territórios não autónomos, ou seja, territórios que dependem de outros países nas suas relações internacionais, e com os quais não tenham contiguidade geográfica.

O Capítulo XII da Carta cria um regime internacional de tutela, destinado a regular a administração de territórios que, concluída a II Grande Guerra, não se encontravam ainda em condições de se governarem por si próprios ( ou porque estavam sob mandato ao abrigo de decisões tomadas pela anterior Sociedade das Nações; ou porque se encontravam na iminência de serem separados de Estados inimigos intervenientes na II Grande Guerra; ou porque, voluntariamente, se queriam colocar sob esse regime.

No seu Capítulo XIII, a Carta estrutura um Conselho de Tutela, definindo composição, funções e poderes, com vista a supervisionar a actuação dos Estados que tinham ficado, ao abrigo de acordos de tutela entretanto estabelecidos, com territórios a seu cargo, o que tudo era feito sob o pressuposto de que o grande objectivo a atingir era o de proporcionar condições para a autodeterminação de todos os povos que almejavam constituir-se ou voltar a ser Estados independentes, pressuposto esse que os fundadores da ONU consideravam necessário com vista à manutenção da paz e segurança internacionais, objectivo último para que a ONU fora criada.

O Capítulo XIV da Carta é consagrado à criação do Tribunal Internacional de Justiça, instituído, nos termos do seu art.º 92, como o principal órgão judicial das Nações Unidas. Fica estabelecido, naquela mesma disposição, que esse Tribunal funcionará de acordo com o Estatuto anexo à Carta, estatuto esse que, seguindo as grandes linhas por que se orientava, ao tempo da Sociedade das Nações, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, é considerado, pela mesma disposição, como fazendo parte integrante da Carta.

No Capítulo XV, a Carta ocupa-se do Secretariado da Organização, prevendo que o mesmo, além de um Secretário-Geral, contará com todo o pessoal administrativo especializado que for considerado necessário para o seu funcionamento. Dois principais aspectos se destacam nas disposições da Carta respeitantes ao Secretariado. Por um lado, o propósito de criar uma verdadeira função pública a nível internacional, capaz de dar resposta às múltiplas necessidades da Organização. Por outro, a preocupação de conferir ao Secretário- Geral, principal funcionário administrativo da ONU, um papel de maior relevo, inclusivamente de cunho político, do que aquele que tinha tido o anterior Secretário da SDN, o que resulta nomeadamente do artº.99 da Carta, no qual se diz expressamente que “

O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do CS para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacional”.

O Capítulo XVI é constituído por Disposições Diversas, das quais se destaca a do artº.102, que vem pôr fim à chamada *diplomacia secreta*, na medida em que determina que passam a ser obrigatório o registo e a publicação pelo Secretariado dos tratados e acordos internacionais assinados por qualquer membro das Nações Unidas.

A Carta conclui com três Capítulos consagrados a questões de pormenor: o capítulo XVII, consagrado a disposições transitórias de segurança; o Capítulo XVIII, relativo ao processo de revisão da Carta; e, finalmente, o Capítulo XIX, onde se estabelece o mecanismo de ratificação e assinatura da Carta, assim como o elenco das línguas oficiais em que a mesma deve ser divulgada.

Verifica-se, assim, que a matéria relativa ao CS - muito provavelmente por ser, de todas, a mais susceptível de causar polémica – é tratada na Carta de um modo pragmático, e com défice de articulação, nomeadamente, com a Assembleia Geral e o Secretariado, sendo ainda de assinalar que, desde a sua criação há mais de 70 anos, o estatuto do CS se tem mantido (para além do alargamento, em 1963, do número dos seus membros não permanentes) praticamente inalterado.